

CIRJE-J-268

よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：

(5) 診断と処方——5W1H、the statistical system、  
半世紀後の鹿鳴館、裸の王様

大阪学院大学経済学部・東京大学  
三輪芳朗

2015年1月

CIRJE ディスカッションペーパーの多くは

以下のサイトから無料で入手可能です。

[http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/03research02dp\\_j.html](http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/03research02dp_j.html)

このディスカッション・ペーパーは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある論文草稿である。著者の承諾なしに引用・複写することは差し控えられる。

よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：  
(5) 診断と処方——5W1H、the statistical system、半世紀後の  
鹿鳴館、裸の王様

三輪芳朗<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 大阪学院大学教授・東京大学名誉教授。Email: [miwa@e.u-tokyo.ac.jp](mailto:miwa@e.u-tokyo.ac.jp)。三輪[2014a, b, c, 2015]と同様、本論文の作成に際しても、数多くの統計作成部署関係者を含む実務家・研究者の方々との意見交換が基礎となり、情報提供が多大な支援となった。とはいえ、本論文の内容が引き起こすおそれがある各方面からの各種の反応を考慮して、東京大学の市村英彦・林正義両経済学部教授と橋本英樹医学部教授を例外として、具体的なお名前とともに謝辞を記すことは、今回も差し控える。この論文を含む Project の内容等については、三輪[2014a]を参照されたい。

## [要旨]

三輪[2014a]を(1)とする「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて」と題する論文シリーズの第5作である。個別サービス分野の統計の検討に焦点を合わせた第2作・第3作(三輪[2014b, c])、93SNAなどへの対応の検討を通じた国際比較に焦点を合わせた第4作(三輪[2015])に引き続き、「診断と処方」を内容とする本論文も(1)の内容の一部を具体化するという位置づけになる。

これまでの4本の論文を見て、日本の統計には、個別統計、統計全体のいずれについても、深刻な「問題」「課題」が存在し、「問題」「課題」の現状を正確に把握し、発生メカニズムを的確に診断して、有効かつ効率的な対策を早急に講じる必要があると考え始めた読者が少なくないだろう。本論文では、「なぜこんなことになっているのか？」と発生メカニズムについて検討し、「有効な対応策とはどのようなものか？」という望ましい対応策の方向性について見る。有効な対応策を具体的に提示するのではない。

第4作(三輪[2015])に見た如く、93SNAの内容に象徴される近時の国際的趨勢ともいべき統計先進各国の統計の改善・充実に向けた動きに照らしてみると、日本の統計は、作成・公表されている統計の内容のみならず、統計作成システム、システムを構成する統計作成部署間の協力・連携関係にも深刻な「問題」「課題」が存在する。統計が全体として一つのシステムを構成し、個別統計はその一環を構成するという **the statistical system** という観念が関係者間でほとんど共有されておらず、関係者が構成する世界の中でもはなはだ稀薄であること、個別統計相互間の **consistency** の確保の重要性と相互間関係を活用して個別統計の正確性・**reliability** を確認・確保することの重要性と有用性がほとんど認識されていないことがその帰結である。

多くの統計の多様な「問題点」「課題」の発生メカニズムには共通部分が多い。このため、処方を考える際にも発生メカニズムの共通部分に的確に対応したものであることが必要であり適切だろう。本論文では、日本と同じく「分散型」の統計作成体制を維持するアメリカの経験を参照しながら日本の統計の現状について検討する。統計作成も政府活動の一環である。日本の統計の現状は、縦割り行政下で極端に「分散化」されていることに加えて、**quantitative evidence-based policies** がほとんど現実化していないことを反映して政府各部門からの統計需要が決定的に乏しい現状の影響を強く受けている。このため、日本の統計の現状の問題点・欠陥への対応は、日本の政治・行政システムおよび意思決定における統計の位置づけの根本的見直しを必要とする。深刻かつ重大な課題であり、気の長い話題なのである。

Improving Economic Statistics in order to Improve Economic Policy and Research:  
(5) Diagnosis and Treatment --- 5W1H, the statistical system, *Rokumeikan* after half  
a century, The Emperor in New Clothes

[abstract]

This is the fifth article in my series, “Improving Economic Statistics in order to Improve Economic Policy and Research”. It fleshes out some of the issues presented in the first article, Miwa [2014a].

In reading the four previous articles, readers learn that government statistics in Japan, both individual statistics and statistics as a whole, have serious problems, to which, understanding precisely the real situation and diagnosing accurately their generating mechanism, they have to adopt immediately effective countermeasures. Asking “why those problems remain unchallenged?”, the article examines their generation mechanism, and investigates the direction of appropriate policies, rather than specific countermeasures.

As shown in the fourth article (Miwa [2015]), given the publication of the 93SNA report and the active participation of many countries in the recent international movement reflecting it, Japan still lags its peers, not only in the quality of published statistics but also in the statistics compilation system as a whole and the cooperation between government sections concerned. There is among relevant parties little common understanding of the concept of the statistical system -- little understanding that statistics as a whole comprise a system, with individual statistics constituting it as components. Also, few recognize the importance of consistency between individual statistics, with which they lose the opportunity of using their inter-dependence to greatly improve the accuracy and reliability of individual statistics.

Many problems with actual =statistics have roots in common causes. It is necessary to accurately focus on the intersection of causes in investigating appropriate policies. This article examines the actual situation in Japan, referring to the past and the present of the U.S. system which like the Japanese one is known as “decentralized”. Compilation and publication of statistics is a government activity. In addition to its extreme “decentralization” under the well-known Japanese government’s compartmentalized public administration (*tatewari-gyosei*), the present state is influenced by decisively poor demand from government sections for statistics, which is symbolized by little progress in realizing quantitative evidence-based policies. Thus, the treatment for the problems in the Japanese statistics needs a fundamental review of the political-administrative decision making process and system. It is really a grave and important issue, a long-drawn-out affair.

[1]. はじめに

Thomas Juster (from the floor), p.441 : On Charlie's notion about the czar, it seems to me that the problem is not that the present set of things is not reasonably well coordinated. The basic difficulty is that there are lots of occasions in which what is needed is some kind of increase in resources from somewhere to do something that is nontrivial.

Everybody agrees we need to understand something about productivity in the services. That is not a new problem, that problem has been around since at least the 1960s; this is now the 1980s, the problem has gotten worse because the services have gotten bigger. At no point along the several decades has someone in a policy-making position come along and said: "This is a problem where (a) there is some data we could generate and (b) some analysis needs to be done that we're going to support."

I guess if you had a czar, and the czar had enough foresight, something might have been done about  $x$  years ago. Certainly something needs to be done about it now. But the input comes from one agency, the output from another agency, the price index is from a third agency, god knows if they are consistent.

三輪[2014a]を(1)とする「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて」と題する論文シリーズの第5作である。第2作・第3作(三輪[2014b, c])の個別サービス分野に焦点を合わせた検討、第4作([2015])の93SNA, supply-use tablesなどの検討を通じた国際比較に焦点を合わせた検討に続き、(1)の内容の一部を具体化するという位置づけになる。

これまでの4本の論文を見て、日本の統計には、個別統計、統計全体のいずれについても、深刻な「問題」「課題」が存在し、問題」「課題」の現状を正確に把握し、発生メカニズムを的確に診断して、有効かつ効率的な対策を早急に講じる必要があると考え始めた読者が少なくないだろう。本論文では、そのような読者を想定して、「なぜこんなことになっているのか？」と発生メカニズムについて検討し、そのうえで有効な対応策とはどのようなものかという、望ましい対応策の方向性について見る。有効な対応策を具体的に提示するのではない。

第4作(三輪[2015])に見た如く、93SNAの内容に象徴される近時の国際的趨勢ともいうべき統計先進各国における統計の改善・充実に向けた動きに照らしてみると、日本の統計は、作成・公表されている統計の内容のみならず、その統計作成システム、システムを構成する統計作成部署間の協力・連携関係にも深刻な「問題」「課題」が存在することがわ

かる。統計が全体として一つのシステムを構成し、個別統計はその一環を構成するという **the statistical system** という観念が関係者間でほとんど共有されておらず、関係者が構成する世界の中でもなほだ稀薄であること、個別統計相互間の **consistency** の確保の重要性と相互間関係を活用して個別統計の正確性・**reliability** を確認・確保することの重要性と有用性がほとんど認識されていないことがその帰結である。

とりわけ作成システムおよび統計作成の発展段階の決定的相違をほとんど意識せずその役割が容易には理解できない日本の読者にとって、この点を軽視あるいは無視したままでの日本の統計の「問題」「課題」の発生メカニズムの診断と有効かつ適切な処方の方角性の検討は、不要な混乱の源泉になるだろう。論文の内容も余計な誤解を招くことになる。このように考えて、本論文では、作成システムや統計作成の発展段階がたとえば 93SNA の報告内容を自らの現実的検討内容として捉えられる段階に達した時期以降に直面する課題と、それまでに直面し対応する必要がある課題に分けて検討する。以下では、象徴的に、他の先進諸国並みの発展段階に達することを **Team Japan** としてピット・インすると表現し、それ以前の段階の統計作成部署群を **Team** 意識が欠如し **Team** になっていないと表現している。

早くから統計作成作業を一元化していた国々が少なくなかった。近年一元化した国々も少なくなく、このような「集権型」システムが世界の大勢となっている。「分権型」統計作成システムを採用する国の代表がアメリカと日本である。アメリカでは、「分権型」システムの利点を生かしつつ **statistical agencies** 間の有効かつ効率的な協働・連携関係の確立・維持が志向され、その成果が高く評価されている。この点に鑑み、アメリカの状況を見ながら、ピット・イン後に直面することになる「問題」「課題」について見る部分 ([4]と[5])と、そこに至る段階のはるか手前に位置する日本の統計およびその作成・利活用を条件づけている日本のシステムの現状の発生メカニズムに関する診断の部分 ([3]と[6])に分ける。

詳しくは[4]で触れるが、冒頭に引用した **Juster** の発言は、**Policy Users' Panel** での **Charles Schultze** の発言のうち、アメリカでは一元化 (**integration**) は現実的な選択肢ではないとしたうえで、全体を仕切り関係部局間の利害・意見を調整する **Czar** のような存在の必要性を強調したことに対する **floor** からのコメントである。筆者も、「実現可能ならとっくに実現していた・・・」という **Juster** の発言に強く共鳴する。これが本論文の基調となっている。永年にわたって存続した「問題」「課題」の解決に有効な妙薬・妙手が存在するなど期待するのではない。<sup>2</sup>そのような内容を本論文の読者に期待されても困る。<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> 行政改革、規制緩和、成長戦略など、何かを変更し、「問題」を解決しようとする際に、多かれ少なかれ成り立つことである。

<sup>3</sup> 「妙案・妙手がないなら、黙っている・・・(そこまで言わなくても、黙って無視する)」というのも、現状維持派(象徴的には担当部署あるいは所管省庁)の常套手段である。周

日本では、統計の具体的利活用例が注目され<sup>4</sup>、あるいは統計の実質的かつ有効な利活用全般が話題になるような機会が極端に乏しい。このため、「統計の現状の問題点等をどのように理解し、対応するか・・・」と読者を含む国民が思案し検討するのは容易でない。統計の現状の問題点を、解決すべき課題だと考える読者も多くない。政府統計利活用の代表的局面である（はずの）quantitative evidence-based policies の推進も、なかなか大きな話題にならない。「quantitative evidence-based policies の受け入れ・普及がなぜ進展しないのか？政府はやる気があるのか・・・」などという声が拡大するという現象も観察されない。本論文シリーズの前4作の内容・指摘を実質的に理解した読者も多くはないだろう（このように記すのは、理解すれば賛同するケースが多いと予想することによる）。

特定の統計に関連する具体的な「問題点」「課題」をクローズアップして、「騒動」「騒ぎ」を仕立てあげて広範な関心を喚起するという戦略は採用しない。「騒動」は短期間に沈静化し、その影響も表面的・単発的なものとなるだろう。まずは、「問題点」「課題」の正確・的確な理解・把握が決定的に重要であり、次いでその発生メカニズムの診断が重要である。以下に見る如く、多くの統計の多様な「問題点」「課題」の発生メカニズムには共通部分が多い。このため、処方を考える際にも発生メカニズムの共通部分に的確に対応したものであることが必要であり適切だろう。

「問題」「課題」の発生メカニズムと対応策について検討する本論文の基調があまりに抑制的だとして不満な読者も、以下の内容を理解すればこの基調の選択に納得するはずである。深刻かつ重大な課題であり、気の長い話題なのである。

統計の作成・公表・利活用を含む政府の活動は、分権化された民間経済主体の活動を通

---

囲を見回して、「・・・。ね、仕方ないでしょう・・・。われわれだって、全く気にしていないわけではないのですよ・・・」という lip service もあるかもしれない。お笑いの台詞では、「前向きに善処します・・・」と笑顔で言うのもある。「現状を維持したければ、論拠と証拠を示してわれわれを説得してみろ。Otherwise...」と立場を逆転させた（パラダイムの転換？）のが 1990 年代半ばの時期の行政改革委員会の活動がそれなりの成功をおさめた理由の1つであった。

<sup>4</sup> 2014年11月に7-9月期実質SNA（GDP）の対前年比増加率が大きな話題となり、その第1次速報値が政治的にも重要な役割を演じた。しかし、「どうやってその推計値が作成されるか？」「第1次速報値で用いられる data が何でありその正確性・信頼度、誤差の幅はどの程度か？」などの設問が話題になることはなかった。メディア等にも登場しなかった。たとえば、発表値が2%あるいは1%上振れれば、政治的決定の結論が変わったかもしれないなどと考えると、「発表値を見て決める・・・」と言われた時点以来、GDP統計作成部署メンバーは内心穏やかではなかったかもしれない。あまり適切だとも思われないが、これも統計の具体的活用の1事例かもしれない。二上[2009]49頁注3：JSNAは「基準年推計（産業連関表も含め）」を基に、「年次各々報」を主に工業統計確報品目編を利用し、「年次確報」を主に工業統計表速報を利用して推計する。更にはこの確報をベースにQEを主に生産動態統計を利用して推計する。

じてでは有効かつ効率的に実行・実現できないなどの理由により、民意を受けた政府が国民・納税者の代理として営むものである。納税者でもある国民の望む良質の財・サービスを効率的に供給することが期待されていることは当然である。政府統計の内容およびその利活用の実態(performance)の評価は、その意味で、民間企業の活動の評価基準と基本的には異ならない。統計に関わる政策の評価に際してこの点が明示的に言及されることはほとんどない。このことに鑑み、本論は「5W1H：経済組織が直面する課題」に焦点を合わせる[2]. general discussion から始まる。

### roadmap

[2]以降の内容は次の通りである。[2]. general discussion に続く[3]は「統計作成部門・部署の5W1H」であり、5W1Hに関する[2]の内容を適用して、日本の統計作成部門・部署の現状および作成統計の「問題」「課題」を指摘し、その発生メカニズムについても簡単に見る。発生メカニズムのより本格的検討は[6]の課題である。[4]と[5]は、日本の統計が抱える「問題」「課題」との対比を念頭に置いた、アメリカの statistical agencies 間の協調と競合を内包する協力関係の実態と展開の紹介である。[4]では1988年に開催された conference の一環である Policy Users' Panel を素材として、関連制度の設計・改編と機能の現実に焦点を合わせる。[5]では2004年に開催された conference の一環を構成する Panel Remarks を素材にして、急速に進展しつつあった national accounts の見直し・拡張作業に積極的に関与してきた statistical agencies の代表者による作業内容と考え方に関する報告を見る。[4]と[5]で見た如き課題にもいずれ直面することになると期待しつつ、「日本の現状の問題点」と題する[6]では、日本の統計の現状について「どうしてこうなっているのか？なぜこんな状況が継続してここまで来てしまったのか？どうして、前向きに対応、さらに解決策に向けた動きが現実化しないのか？」と問うことから始まる一連の論点について検討する。統計の作成・公表・利活用が「タテ割り」と評される日本の行政システムの活動の一環でありこれに強く条件づけられていること、このため、「問題」「課題」の解決が容易でない点が強調される。[7]は簡潔な結語である。「問題」「課題」の解決は容易でないが、放置の帰結の社会的コストが極めて高い（「裸の王様」になる）。かかる事態の現実化の回避に向けた対策の開始が必要だと主張し、同様の課題は企業を含むあらゆる組織に共通であって、政府に特有・特殊ではない点を強調する。

### [2]. General discussion

#### 5W1H：経済組織が直面する課題

経済組織が直面し対応すべき（している）課題の解説に際して、5W1H という表現が古

くから愛用されている。5W1H とは who, what, when, where, for whom and how (たとえば、for whom の代わりに why を入れるなど、多少異なるケースもあるようである)、誰が、何を、いつ、どこで、誰のために、どのようにして、生産し供給するか(すればよいか)である。

個別企業、個別産業、産業部門、一国経済全体、さらに政府部門、その各構成部門などのいずれについても適用可能な考え方である。日本の統計作成部門全体、各省庁に分散配置されている個別の統計作成部署のいずれについても適用可能である。現実に採用されている対応、本来期待されている(期待されるべき)対応の双方について考え、比較して、現実に採用されている対応の望ましさの程度と、期待される是正策(たとえば、独占禁止法や税制による)について検討することも可能となる。

[2]では、日本の統計作成部門全体、各省庁に分散配置されている個別の統計作成部署への適用を念頭に置いて、5W1H に焦点を合わせた経済組織が直面する課題の検討方法について見る。具体的な適用は[3]の内容である。統計関連部署の所属メンバーのみならず、政府全体および各部署の所属メンバーの多くにとって、統計作成、さらに政府活動全体について、民間企業の経済活動とは異なる特殊・特別な存在・活動であり、5W1H のような視点から自らの行動・意思決定を評価し見直す必要はなく、そんなことは考えたこともないだろう。国民の多くの間でも同様の見方が標準的である。この点に鑑みて、[3]の前に[2]を置く。

#### 個別企業の意思決定のケースを用いた例示

個別企業の意思決定のケースを用いて例示する。個別企業は、より大きな利潤の獲得を目指して、多様な企業活動の戦略全体および個別の戦略を 5W1H に即して選択・決定する。ここでは、新製品の開発と品質管理・品質保証について見る。

新製品の開発については、どのような顧客を対象に、どのような用途の商品にするかという「商品企画」を事前に検討する。さらに製品企画(商品企画からの要求をもとに、製品の機能、原価、日程などの開発目標を設定する)→製品開発(目標原価、要求機能等に基づいて、性能、品質など具体的に製品の仕様を決定する)→設計(設計に基づいて生産が行えるよう、方式・構造・形状・材料などを決め、設計図、部品表、組立図などを作成する)<sup>5</sup>→試作(試作品を作成し、当初の製品仕様等の目標値を比較評価する。性能・生産上の不具合があるようなら、設計変更を行って修正し、OKが出たら次の生産段階へ進

---

<sup>5</sup> この段階で、品質・原価・納期の大半が決定されるため、関連部門を集めての審査会が進み具合に応じて繰り返し開催される(デザインレビュー)。この部分の具体的内容は、松林光男・渡部弘編著[2008]に依拠している。内容もパソコンの新機種の開発を念頭に置いたものとなっている。「品質管理」については、たとえば上窪實[1986]を参照。

む。開発・設計の狙いは、狙いとする市場の顧客ニーズを具体的に製品にまとめ上げることであるが、もちろん、利益の確保が目的であり、顧客満足度の高い製品を確保していかにして利益が出るようにするかが課題である。

品質管理(quality control)は、「よいものを、より安く。必要なものを必要な時に納品し、安全に使うことができる」という顧客の要求する品質の確保に向けて 5W1H に沿って目標を立てて実現していく、製品と仕事のやり方を総合的に維持・改善する活動である。そのための品質管理活動として、(1) 日常業務の中で品質目標から外れないように維持・管理する活動、(2) 顧客に対し品質を保証し満足度を向上させるための改善活動があげられる。

品質保証(quality assurance)が品質管理の目的であり中心的活動である。企業は顧客に対し「満足する品質を保証すること」を約束し、これを実現するために社内ルールと体制をつくり全社的に活動を行う。品質保証活動は、(1) 品質をプロセスでつくり込むこと、(2) そのための仕組みを決めること、(3) その仕組みを「品質保証活動」として確立させることである。品質保証活動も、検査をしっかりと行って不良品を社外に出さないと考え方(「検査重点主義」)から、品質を工程でつくり込むことを核とする考え方(「工程管理重点主義」)に移行し、さらに、開発の各段階で品質評価や信頼性評価をしっかりと行い、品質は上流で作り込むという考え方(「新製品開発重点主義」)へ大きく転換している。

日本ではクレームの意味を広くとらえ、消費者の不平・不満や苦情を含めてクレームと呼んでいる。関連して、顧客からのクレームへの対応として、クレームを素早く、誠実に、確実に受け止め、迷惑をかけた顧客に対しては、今後 2 度と起こさないためにどのような対策をとるか必ず報告すること、社内的には体制づくりはもちろん、クレームの原因を確実に調査し、再発防止に努めることが重要である。

品質改善活動を行うためには、推進の考え方を明確にして全員が同じ価値観を持つこと、問題を解決できる有効な道具を持つこと、および日常的に推進できる体制を作ること(QC ストーリーと QC ステップ)が必要である。また、品質管理を効率的に推進するためには管理者・作業員までの全員の参加が必要である。

### 競争的市場、非競争的市場、non-market sector

競争的な市場では、多数の企業が消費者の支持を求めて競争し、支持獲得に成功した企業が生き残り、支持を拡大する。生き残り支持を拡大する企業の選択が消費者のより強い支持を得ているという意味で社会的に見て望ましい 5W1H の選択を実現していることになる。これが市場機能の成果と呼ばれるものであり、市場機能の発揮(市場メカニズム)を通じて社会的に望ましい結果が実現する。

このような市場では、消費者の支持の獲得につながる 5W1H の選択を実現していない企業(実現内容が相対的に劣る企業、失敗した企業から、試みない企業、志向すらしない企

業まで含まれる)は、選択内容の変更を余儀なくされるか、他社に取って代わられ市場から淘汰される。企業全体に関してのみならず、個別部門や個別製品についても同様である。結果として、消費者の意向に沿った選択を採用する企業のみが生き残るから、社会的望ましさの改善に向けた政策的関与は不要であり、個別企業の 5W1H の選択が大きな話題になることもほとんどない。

しかし、市場メカニズムが順調に機能するとはかぎらない。「市場の失敗」として紹介される多様なタイプのケース群である。市場が競争的でないケース(非競争的市場)群がその 1 つのタイプであり、独占市場が象徴である。競争的市場の企業と同様に、市場を独占する企業(独占企業)も与えられた条件下での最大利潤の獲得を求められ、それに向けて 5W1H に沿った課題を選択・決定する。このような独占企業の選択内容が、価格・品質・供給の仕方など(5W1H)の点で、消費者の利益(社会的利益)を最優先するものと合致するとは限らない。このため、独占禁止法が存在し、電力・ガス・鉄道など料金規制が行われる。関連企業が結託して市場の独占を志向するカルテル規制の趣旨も同様である。ここでは、少なくとも潜在的には、供給される財・サービスの内容が消費者の需要に適切しているかなどの、個別企業の 5W1H の選択が大きな話題になり得る。

政府が個別分野で財・サービスを供給する企業等の組織の行動に強く関与し、あるいは政府自らが供給主体となる分野を **non-market sector** と呼ぶことが多い。「市場の失敗」の類型である「外部性」や「公共財」がこのような政府の関与の根拠とされることが多い。<sup>6</sup>日本の統計作成部門全体、各省庁に分散配置されている個別の統計作成部署の活動もここに含まれる。

政府活動の多くは、政府機関以外の主体によるその活動分野への参入が法律等により禁止され、あるいは政府機関の供給活動が税金等により運営されるために政府以外の組織の参入が実質的に不可能となっている<sup>7</sup>ことにより、政府の独占事業となっている。政府統計の収集・公表活動もここに含まれる。

民間独占企業の事業との 2 つの決定的相違点に注目する必要がある。第 1 に、民間独占企業に制約条件下での最大利潤の獲得、そのための消費者の求めに沿った 5W1H への適切な対応を求める株主が、政府(その統計関連部門)には存在しない。国民(納税者・消費者)が株主に該当するとの見方は、理念的にはともかく、現実には妥当し(てい)ない。第 2 に、強力な政府規制下に置かれている電力・ガス・鉄道などの分野の独占企業を除く

---

<sup>6</sup> 三輪[2014c]で取り上げた、医療サービス、教育、公務の 3 分野がいずれもこの **non-market sector** に含まれる。もっとも、医療サービス分野については、**non-market sector** の定義次第では、「その一部が」とすべきかもしれない。

<sup>7</sup> もちろん、たとえば、公立学校に対する私立学校や、ハローワークに対する民間の職業紹介事業などが存在しないわけではない。各種の政府統計に対して、政府以外による統計の収集・供給が存在しないわけではない。

ほとんどの独占企業の独占者としての地位は必ずしも安定していない。とりわけ消費者の求めに沿った 5W1H への適切な対応に成功しない独占企業は、競争企業に駆逐され、あるいは市場自体の消滅という事態により早期に直面するリスクにさらされる。しかるに、政府活動の多くには、そのようなリスクはほとんど存在しない。さらに、当該部門が縮小あるいは廃止される場合でも、ほとんどのケースでは、当該部署の所属メンバーは他の部署のメンバーとしての雇用の継続が見込めるし、通常 2 年程度での交替を予定されている責任者にも大きな負担とはならない。統計関連部署についても同様である。

### Non-market sector における 5W1H の選択とその監視

Non-market sector で活動する各組織・機関では 5W1H の選択・決定を誰が担当するのか？いかなる目的に従ってどのようにして決定するか？結果の妥当性を誰がどのようにして監視し、必要な変更を促すか？政府の統計関連部署ではどうなっているか？

市場で活動する企業では、最大限可能な利潤の獲得を求める株主が存在し、同時に消費者の意向を反映した市場の強い圧力を受ける。独占企業といえども、同じく株主が存在し、多くのケースで長期的には市場の強い圧力を受ける。Non-market sector で活動する各組織・機関のうち政府およびその各構成部門では、株主に対応する存在、消費者（納税者・国民）の意向を反映させ市場の圧力のいずれもが存在せず、とりわけ消費者の意向を的確に反映しない組織の関係者（とりわけ従業者）に対する直接的な penalty がほとんど存在しない。そのような組織・機関で、消費者（国民・納税者）の意向に沿うことを最優先した 5W1H への対応が実現する状況を継続的に確保することは、どの国のどの時代の国民・政府にとっても容易ではない。いわば「永遠の課題」であり、実現を求め続けるべき「見果てぬ夢」である。

トップ・リーダー（たとえば、総理大臣や大統領）が必要性を強く認識し状況の改善を決意したとしても、その実現は容易でない。所管省庁の大臣や、所管局・所管課の管理者等の決意についても同様である。特定部署の活動の現状に国民・消費者の意向に照らして「重大な欠陥・問題」ご存在するとしても、多くの場合、その状況は過去からの継続（数十年単位の長期間の継続というケースもあるだろう）であり、「問題」解決に向けた努力の挫折・断念の繰り返しの帰結かもしれない。

政府統計および関連部署のケースに即した検討は[3]に譲るとして、次に、「重大な欠陥・問題」が存在する状況を放置することの予想される帰結を見ておこう。

### 「重大な欠陥・問題」を放置すると・・・、いずれ「裸の王様」？

「重大な欠陥・問題」が発生している部門の位置・役割と性質、さらにその活動内容と国民の認知度などに依存して、「問題」を放置することの帰結が顕在化するまでの時間の長

さと帰結の態様は多様だろう。本論文の検討対象である政府統計の如く、活動内容の実質および成果の意味と意義が「複雑」であってほとんどの消費者（国民）には容易に理解・評価できない、さらに多くの消費者には理解に向けて努力する誘因に乏しい（結果として幅広い消費者の正確な理解が予想も期待も実現し難い）分野では、放置の帰結が顕在化するまでの時間が長く、結果として、顕在化の帰結の影響も深刻となるだろう。より具体的には[3]で見るとして、政府統計関連部門の活動を念頭に置いて、「帰結」が顕在化するまでのプロセスとその後について予想してみよう。あくまで、予想である。

活動内容が複雑であり消費者の理解が容易でなく、多くの消費者に理解に向けて努力する誘因が乏しいから、幅広い読者の理解を容易にするための供給側の活動（情報開示、活動成果やその利活用法等の解説、解説用マニュアルの作成、求めに応じたタイムリーな説明員の派遣等）の期待 performance/cost が低く、結果としてそのような活動が低調となる。直接・間接の所管部署、その構成メンバーのほとんどにとってこのことが成立するから、活動活発化による状況の改善を志向する動きが一部に生じても部署内部および関連部署などの関係者による強力な抵抗に遭遇することになる。<sup>8</sup>

活動内容が（究極の受益者であるはずの）消費者に理解・評価されないとすれば、5W1Hに関わるより適切な選択を実現しより良いサービスを提供する誘因は低下する。その一環として、「消費者が少なくとも潜在的に望むはずのサービスの内容と質な何か？」「それは今後どのように変化するか？」「関連技術の変化によりいかなる改善が可能となっているか？」などの視点からの関心が低下する。結果として、部署の活動と提供サービスの内容の現実の姿とあるべき姿の乖離が時間とともに拡大する。この乖離幅の拡大が、消費者の理解を求め促す活動に対する誘因をさらに低下させる。

ここまでくれば、「結局、5W1Hについて誰がどのように検討し対処するか？対処することになっているか？」「適切かつ有効な役割を期待されているか？そのための環境が整備されているか？」「長期間にわたって現状が放置されているのはなぜか？誰が放置したのか？なぜ問題にならないのか？」という一連の設問が浮上するだろう。[3]に見る如く、日本の統計に関しては、日本の統計全体を一つの the statistical system と位置付けて検討し対処することを期待される機関・部署は存在せず、多くの府省庁内部に分散配置されている各統計作成担当部署がバラバラに対処している、ように見える。社会全体の「目的」に照らして、望ましい状態を選択・決定しその実現に向けた対応を指示するという「司令塔」は存在しない。各府省庁の内部でも、このような社会全体の目的に沿った意思決定は行われ

---

<sup>8</sup> 消費者（国民・納税者）による理解・評価を得られないとしても、苦情や文句も届かないから、「安定した気楽な職場、日陰のパラダイスのようなものだ」として好む向きも多いかもしれない。

ない。<sup>9</sup>

三輪[2014a]の[7]の注 34 (46~47 頁) で用いた「裸の王様」が、このような状況が継続するプロセスといずれ現実化する到達点を象徴する表現である。最終的責任を負う(明確に認識し意識しているか否かにかかわらず)意思決定者は、「このままでは『裸の王様』であることが、広く知られてしまう……。そうなった際の国民経済的(さらに、政治的)コスト、さらに *future cost for recovery* が膨大になる……」という点を覚悟する必要がある。統計についても、統計全体および各統計の有用性・必要性・重要性が理解されないままで、「裸だ」という現実が幅広い国民に認識されることの帰結、「裸ではなくなった」とする信頼とともに政府統計に対する信頼を回復することの途方もなく深刻な困難性に直面することになるだろう。

#### 「裸の王様」と象徴的に表現するプロセスと帰結の内容？

「裸の王様」という表現から読者が連想する内容は多様だろう。プロセスおよび帰結として予想する内容も想定する政府サービスの内容と読者の知見・経験・立場・関心の向きと強さなどに応じて多様だろう。ここでは、筆者が重要と考える4つの一般的視点を記す。

- (1) 継続中のプロセスにおいても、王様(およびその周辺の人たち)はすでに「裸」の状態にある。少なくとも、当事者と関係部署の人々の一部はそのことを承知している。おそらくは、観客を含む国民の一部についても同様である。知っている人たちのほとんどは、自分の担当する(関係する)期間だけは、無事に過ごしたいと考え、無駄な努力はしない。ごく一部は、何とかしたいと考えるが、「無理だ……」と諦めているかもしれない。
- (2) ほとんどの国民・観客・「専門家」を含めたサービスの **users** は、実態の「問題点」・欠陥等を認知・認識していない。認知・認識する一部の国民・**users** のほとんども、無駄な努力はしない。認知・認識した人々のうちのごく一部が、問題点を指摘し、クレームを声にするかもしれないが、ほとんどの国民には理解できないし、理解しても無視する。このため、声が大きくなることはない。
- (3) 偶然・エネルギー等の蓄積・その他の何かの要因などのいずれによるにせよ、誰かの声(甲高くよく通る声の子供のものかもしれない)が国民の間に大きな波紋を産み出し、「王様は裸だ」という現実が幅広い国民・サービス **users** の共通認識、高知の事実となる。王様の権威は失墜し、その周辺の提供する

---

<sup>9</sup> 三輪[2014b, c, 2015]で数多く指摘した問題点・対応課題が具体例である。

サービスを国民が受け入れなくなる。<sup>10</sup>

- (4) 「王様は裸ではない。美しい衣装を身にまとい、壮麗な王冠を載せておられる」と国民の説得に乗り出しても、信頼の回復は容易ではない。とりわけサービス内容の実質的改善をアピールする具体的手段に乏しいケースでは、失った信頼の回復に向けた活動は途方もなく深刻な困難性に直面する。

### [3]. 統計作成部門・部署の 5W1H

#### [3-1]. 統計作成部門・部署における 5W1H の検討・選択

誰がどのようにして 5W1H を検討し対応しているか？対応することになっているか？

[2]の検討に照らして、日本の統計作成部門の活動との関連で最初に浮かぶのは次の設問である。しかし、ほとんど話題になったことがないことに驚く読者が多いかもしれない。「政府統計関連部門、それを構成する各統計作成部署の活動について、誰がどのようにして検討し決定しているのか？」「決定することになっているのか？」

クレームや注文の受け皿に関する設問についても同様である。「公表統計およびそれに関連する issues に関するクレームや注文の受け皿はどこか」「受け皿と想定される部署内部の対応システムと部署メンバーの対応はどのようなものか？」「対応実績は？」「組織内部で 5W1H がどれほど重要な対応課題と位置付けられているか？」「そもそもクレーム等の存在を想定し、その内容を自らの活動内容の見直しの重要な素材と位置付けているか？」

活動内容の見直し・改善、さらなる展開についても同様だろう。「新たな統計の導入・設計、既存統計の調査内容や集計方法、調査方法の見直しなどを誰が担当しているのか？」「その結果の妥当性は誰がどのように監視・評価するか？」「依存統計の重大な問題点・欠陥の放置は、誰がどのように監視し修正するのか？」「関連省庁間の調整不調による欠陥の棚上げ・放置の対応手段・方法は何か？存在するか？」

次の基本的な設問についても同様である。企業内の各部門の利害・意向の迅速かつ有効な調整に失敗する企業は、大きな利潤の獲得はもちろん存続にも成功しない。「他の既存統計や統計相互間の関係の現状の評価と改善の方向性の検討・指示、新たな統計の創設を提起し検討を促す役割を担うのは誰か？迅速な検討と実現が可能なシステムは設置されているか？」「システムは順調に機能するか？機能した具体例は何か？」

---

<sup>10</sup> ここでは、権威を失墜し国民の信頼を失った王様が追放される、王様の交替や政治体制の変革などという、「市場メカニズム」のようなものの存在は想定していない。つまり、ここでは、国民の意向への対応が遅いあるいは欠落する供給主体を追放するメカニズムが存在しない。

関連環境条件への適切な対応という課題についても同様である。「コンピューターの機能向上・価格低下と普及、インターネットの普及を象徴とする情報通信技術の急速な進歩、統計等の数量データの処理方法と関連技術の進歩と普及、このような関連技術環境の急速な変化が継続的に現実化した。これに伴う統計作成方法と内容の見直しは誰がどのように行うか?」「たとえば、統計調査および収集データの利活用法等を電子化技術の急激な進歩に適切に対応することは誰の課題・役割か?」

日本の政府統計に関連して、以上の如き基本的な設問について考えたこともない「関係者」がほとんどだろう。このことを聞いて驚くビジネスマン・統計 users も稀だろう。とりわけ、統計は消費者（国民・納税者）の意向に沿って作成・供給されるものであり、幅広い国民の理解と支持を得ること、多様な users の活発な利活用を実現すべく、5W1H に即して日夜真摯な努力を求められるとするとする意見に驚き強く反発する「関係者」が多いかもしれない。

#### 例示：supply-use tables、industry level productivity index など

三輪[2015, 50-51 頁]では、SNA(GDP)統計(とりわけ 93SNA)との関連で最近 20 年～30 年程度の期間に観察された大きな動きの中から選択した次の 4 点に注目した：(1) supply-use tables と input-output tables；(2) productivity indexes；(3) “output” volume in the public sector；(4) 各サービス部門の deflators。サービス経済化の進展に応えるサービス統計の充実と、68SNA 以降の各国での経験や know-how の蓄積を踏まえた検討の成果である国連等による 93SNA 及びこれへの各国の対応との比較が焦点であった。

その上で、次の如く記した。93SNA の報告書作成やこの内容に反映される方向性に沿った統計体系の整備・充実・改良に向けて長期的に展開しつつある多くの国々の動向と国際的趨勢への参画に照らすと、日本の現状は、スタートラインに立つ以前の状況に見える。向かうべき方向性も決まっていない。スタートラインの位置を探索・設定しようともしていない。レースに参加する予定もない。統計作成関連部署およびその周辺においてさえ、話題になっていないようである。表裏一体だが、政府全体を見ても、成長戦略、医療政策、教育政策、さらに福祉制度の見直し・充実などという表現・スローガンは目立つが、対応・挑戦課題の現状すら正確に把握できていない。把握しようともしていないように見える。

さらに次の如く記した。「周回遅れですかね?」「何周遅れでしょう。日本語には単数と複数の区別がないから・・・。」「そうですね。スタートも切っていないし、スタートラインにも立っていない。」「さらに、参加する意思も・・・?そのための準備、インフラ整備も・・・?そもそも、参加するという決定さえ、今後も・・・、当分はできない?意思決定責任者は、実状も、参加の必要性も認識していない?」などというざわめきが何処から聞こえそうである。

冒頭部分（2・3 頁）でも次の如く記した。93SNA は主要各国における問題解決と新たな課題への対応に向けた継続的な努力を強く反映した研究・検討の国際的な協働体制の成果であり、次の step への準備としての側面も有するはずである。その作成に至る過程で日本の経験や know-how やそれを踏まえた日本の「専門家」が重要な貢献をしなかった（できなかった）としても、多くの国々での採用を意図したはずの勧告の内容を採用しないとの選択の意味と影響は小さくないだろう。たとえば、[2]で見る supply-use tables を採用するための準備が整わない（整えられそうにない？）とすれば、『『整わない』状況を産み出す実質的理由は何か？』『採用を延期するか、断念するか？』などの設問に対する回答を明確にする必要があるだろう。統計専門部署の専門的知見の不備や「専門家」・「研究者」の不足が基本的原因・理由であれば、現状の放置は「問題」状況の解消・解決につながらないだろう。不採用の決定は、統計整備さらにその利活用に基づく政策展開の点で、次の step に向けた国際的な流れへの日本の選択・対応（能力）を大きく制約し条件づけるはずである。

そのうえで、次の注（注 3）を付した。「不採用について、どこで誰がいかなる理由に基づいて決定したか？」「本来誰がどのようにして決定すると想定されているのか？」「不採用の決定をいつどこで誰が了承したか？」「不採用の決定を見直すとすれば、誰が・・・？」などの設問に対する回答を、現時点では筆者は知らない。不採用の決定から予想される実質的影響についても同様である。不採用の事実についても、認識している国民はほとんど存在しないようである。

少なくとも supply-use tables の採用などの 93SNA の勧告の重要部分のいくつかについて日本は採用せず、今後の見通しも立っていない。「誰がどのようにして決定したか？」「いかなる理由に基づくのか？」「今後の予定はどうなっているか？」「決定を見直す可能性はあるのか？」「見直しの可能性があるとするれば、そのための検討開始の条件は何か？」などの設問に対する回答も筆者には不明である。おそらくは、これは特殊・特異な事例ではない。

「国民・納税者・消費者・user としてのクレームや注文は、どこへどのような形で提示すればよいか？」「提示したクレームはどのように処理されるか？」などと改めて困惑する読者は多くないだろう。「国民に対する説明責任(“accountability”)はどうなっているのか？」どのようにかんがえられているのか？」と戸惑う読者には三輪[2015, 54-55 頁]を見ていただくこととする。

### GDP deflators と物価指数

三輪[2014b, c]では、とりあげた情報通信、広告、企業法務、医療、教育、公務などのサービス分野の名目 SNA 推計値から実質値を推計するために必要な deflators に関する情報

が得られないと記した。実質値 SNA の作成部署である内閣府の解説文には必要な情報は記載されており、基礎とされるたとえば日銀の「企業向けサービス価格指数」から十分な情報が得られるとは思われない。取り上げた 6 分野が例外的に特殊な存在ではない。内閣府の解説文から得られるデフレーターに関する情報はあまりに乏しい。

「どのような deflators を用いて名目値を deflate して産業別 GDP の実質値を求めているのか?」「誰がどのようにして deflators を決めているのか? deflators は正確で信頼度が高く、適切か?」「現在採用されている deflators の内容の妥当性を誰がどのようにしてチェックし、保証しているのか? Quality assurance の仕組みとメカニズムはどうなっているのか?」などの設問が浮上するだろう。しかし、「これまでこのような設問が浮上し、それをめぐって様々な議論が関係部署・users・研究者などの間で展開されたという話は聞いたことがない」と聞いて驚く読者が多いかもしれない。<sup>11</sup>

「国内企業物価指数(DCGPI)」「企業向けサービス価格指数(CSPI)」「消費者物価指数(CPI)」などにおける各品目の物価指数を各系統のコモ 8 桁品目に対応させて SNA デフレーターとして活用すると解説される。<sup>12</sup>これら 3 つの指数のうち DCGPI と CSPI は日本銀行が、CPI は総務省が作成する。各指数はそれぞれが掲げる目標に照らして適切な内容の指数として設計し、必要な価格調査等を実施して求める。それぞれの指数が掲げる目的に照らして適切な内容のものだと仮定するとしても、「それを『各系統のコモ 8 桁品目に対応させて SNA デフレーターとして活用する』ことに内閣府側に違和感はないか? 特別の問題が発生しないほどコモ 8 桁分類と各物価指数の品目分類の親和性は高いか?」「価格調査の調査内容等に関して、内閣府と日銀・総務省の間、さらに 3 者間で『調整』が行われているか? 『調整』が順調に推移しないケースの調停メカニズムは実質的に存在するか?」などの設問が浮上するだろう。『それぞれの指数が掲げる目的に照らして適切な内容のものだ』とする仮定の妥当性は誰がどのようにして確保するか? という設問も浮上するだろう。「掲げる目標は明確かつ妥当か? 誰がどのようにして妥当性を確認するか?」という設問も浮上するかもしれない。<sup>13</sup>「これらの各価格指数間の関係、各価格指数と SAN デフレーターの関

---

<sup>11</sup> もっとも、三輪[2015]の[2-2]に記した如く、日本では従前通り、支出系列（国民総生産（支出側）が優先的に GDP 公表計数となっており、産業連関表から投入構造を援用して経済活動別（産業別）付加価値を推計する「付加価値法」の推計値との差は「統計上の不突合」と記すにとどめている。このため、産業別の deflators の役割は実質的に小さく、ほとんど関心を持たれてこなかったのかもしれない。

<sup>12</sup> 詳しくは、三輪[2014b]の[4]を参照。

<sup>13</sup> たとえば、アメリカでは CPI に限定してもその内容・作成方法の妥当性を巡って 100 年にわたる多様な議論と激しい論争がある。Reinsdorf and Triplett [2009]を参照。三輪[2015]に詳しく紹介した如く、アメリカでは 1978 年の Wholesale Price Index (WPI)から Producer Price Index (PPI)への名称変更の際して、the conceptual foundation を変更し、対応して調査対象を卸売業者の出荷価格から生産者の出荷価格に変更した。日本の「卸売

係などについて、各種の『調整』の必要性を提起し、有効に実施するメカニズムは何か？存在するか？」とする設問も浮上するかもしれない。しかし、苦笑する読者の数も少数だろう。<sup>14</sup>

三輪[2015]の[5]で詳細に見た如く、いずれの統計先進諸国も、とりわけサービス分野の価格指数・deflatorsの作成と苦闘している。サービス分野の多くは“hard-to-measure” sectorsに属し、価格調査の基礎となる“output”の定義とその数量の計測が容易ではない。このため、適切なdeflatorsの作成には、価格調査担当部署との協力・「調整」とともに、分野の生産量等の調査を担当する部署との協力・「調整」が不可欠となる。この点は、三輪[2015]の[5]で詳細に見た、医療サービス分野のPPI作成に向けたBLS (Bureau of Labor Statistics)の作業ほどのものを試行しないとしても、現時点で日本の各価格指数の作成を担当している部署や「経済センサス」を所管する部署が実施している作業をいかに組み合わせても、到底実現できそうにない。「実現を目指すとして、実現に向けた作業の『司令塔』は存在するか？そのようなケースが発生することは想定されているか？発生した際に『司令塔』となるべく期待されている機関・メカニズムは存在するか？」とする設問については、自問する読者さえ多くないだろう。稀な読者も、肩をすくめて苦笑するはずである。

アメリカでは、BLSがPPIとCPIの双方を作成し、SNAに対応するNIPAsを作成するBEAと密接に連携して活動する。NIPAs作成の基礎資料の多くを提供するCensus BureauもBEAと密接に連携する。<sup>15</sup>

#### サービス統計の不備と整備の遅れ

サービス分野の生産活動等に関する統計が不備である（あるいは、ほとんど供給されず、当然、ほとんど利活用もされない）こと、加工統計であるGDP統計も誕生当時からサービス統計不備の厳しい制約を受けていたことは、世界中の国々で長らく重要な「問題点」であり今後の挑戦課題であった。サービス分野の比重の大幅増加に加えて、1970年代半ば以降の各国経済の成長率低下が、各国政府、各国の研究者・実務家を含む国民のサービス統計に対する関心を高め、その充実に向けた活動を刺激した。

アメリカを中心とする研究・議論の活発化の初期段階を集約し象徴するのがGriliches ed.

---

物価指数の基準改定（2000年基準・企業物価指数への移行）については、同論文の注49を参照。

<sup>14</sup> 関連して、三輪[2014a]注7の後半部分（9頁）の、ある統計作成部署の担当者に三輪が怒鳴られたエピソードに関する記述を参照。

<sup>15</sup> これらの点についてより詳しくは[5]で見る。BLSのHPには、トップページに“special notice”としてBLS Speakers available for Presentation about U.S. Labor Market and Economyと記し、たとえば、professionalsによるconferenceなどに出向いて説明・報告するとしている。実際、NBER conferenceなどでもBLS関係者の報告論文が大きな関心の的になっている。関連して、三輪[2014a]注37を参照。

[1992]である。93SNA は国際的な関心の展開を反映し、さらに加速した。*Fifty Years of Economic Measurement* (Berndt and Triplett eds. [1990])掲載の“Luncheon in Honor of Individuals and Institutions Participating in the First Income and Wealth Conference (December 1936 – January 1937)” (Feldstein et al. [1990])の最後に登場した Martin Feldstein Harvard 大学教授(the President of NBER)の発言の次の部分が状況を象徴する。“[O]ver the years, as the character of the economy’s output has changed, I think we need to change and improve our measurement tools. Consider services, for example – health care output, educational output, output of financial services. Services, ..., are an ever-increasing share of employment in the economy and now two-thirds of all of the employment. How well do we actually measure the output in the service sector? If we do not do it very well, then what is the meaning of the GNP that we attribute to those sectors, or the productivity of the employees in those sectors? Or, what is the meaning of the measure of inflation that we use?”<sup>16</sup>

「対応する日本政府、日本の研究者・実務家の動きはどのようなものだったか？」と自問する読者も、「あまり大きな話題になった記憶がないが・・・」と思うだろう。経産省が早くからスタートしていた「特定サービス産業実態調査」(第1回調査は1973年)の調査対象分野を段々と拡大したこと、平成24年に第1回の調査が実施された「経済センサス」が誕生し、多くのサービス分野がその調査対象となったこと、日銀が「企業向けサービス価格指数」の公表を開始したことなどを思い浮かべる読者さえ多くはないだろう。<sup>17</sup>

関連して少なからぬ読者が抱くのは以下の一連の設問群だろう。「サービス分野の関連統計の内容は誰がどのように決定するのか?」「サービス分野といっても多種多様だろう。各サービス分野の所管庁がそれぞれの分野に関する統計の作成を分担し、その内容の決定に一義的な責任と権限を持つのか?あるいは、サービス分野の統計を横並びで一括してたとえば総務省が所管することを企画した際の『調整』はいかなるものか?各所管省庁は特に反対はしないという程度か?」<sup>18</sup>「経済センサスの誕生までにあれほどの長い時間がかかったのは何故か?調査内容の決定を含めて、経済センサスの実施は実質的に誰がどのようにして決めたのか?総務省と経済産業省の共管となったのはなぜか?」「経済センサスの実施は『サービス統計の充実』という懸案の解決にどれ程貢献すると考えられているか?SNA統計の充実との関連では何がどのように改善するのか?」

---

<sup>16</sup> Feldstein の発言は、さらに、“the quality of products”に進む。

<sup>17</sup> 「サービス統計の充実」という観点から見たこれらの events の評価の一端については、三輪[2014b, c]を参照。多くの国々で課題とされている点に照らせば、解決に向けた貢献度は高くない。

<sup>18</sup> 三輪[2014c]で医療サービス関係の統計について見た如く、所管庁(ここでは厚生労働省)の関連「統計」は、経済センサスの一環となる(なり得る?)ものではなかった。

設問はさらに続く。「サービス分野に関わる価格調査・価格指数の作成については、何か目立つ動きはないのか？内閣府は日銀の企業向けサービス価格指数で十分だと考えているのか？」「サービス分野の統計の現状を評価し、あるべき姿を描き、その実現に向けた具体的方策を検討・推進する機関・部署は存在するか？誰がどのようにしてその役割を担うと期待されているのか？」「そのような機関の創設と活発な活動、結果としてのサービス分野の統計の充実に近い将来に実現を期待できるか？」「そのような機関の創設等の検討や、サービス分野の統計の充実について誰が責任を負うのか？」

[3-2]. 何が欠落しているのか？何が障害になっているのか？誰が実現の邪魔をしているのか？

「なぜ日本で統計に関わる多くの課題が未解決のまま残っているのか？この傾向が他の先進諸国と比べても顕著な理由はなぜか？users はいつまで我慢を強いられるのか？解決の可能性はあるのか？」などと不安な読者が少なくないかもしれない。本論文冒頭に引用した Juster の発言の次の部分を思い出してほしい：“I guess if you had a czar, and the czar had enough foresight, something might have been done about  $x$  years ago.”誰かを専制君主(czar)のような地位に任命して全権を与えたとしても、それだけで十分ではないだろう。たとえば、各府省庁に分散する統計関連部署を新たに任命する「統計大臣」の下に一元化しても、それだけで十分だということはなからう。

日本の統計の現状には解決すべき（解決されることが望ましい）課題が少なくない。[3-1]で言及したものはその一部にすぎない。基本的な設問は次のようなものだろう。「日本に、あるいは日本の統計作成システムに何が欠落しているのか？」「統計に関わる課題への対応が大きな話題にもならず、解決に向けた具体的進展もほとんど見られない。なぜか？誰も関心を持たないのか？」「課題の発生メカニズムや有効な対応策を求める声もほとんど見当たらない。そのような声が浮上するとすればどのあたりからか？求める声の受け皿になり得る機関・部署はどこか？」「検討を開始するとして、どの方面・側面・論点のあたりに焦点を合わせるのが有効かつ適切か？」

「課題が発生し維持されるメカニズムはどのようなものか？」「どこに焦点を合わせるものが対応策として有効か？」「課題を未解決のまま放置することの帰結・影響はどのようなものか？」「誰が課題を課題のままに実質的に放置する決定をしているのか？なぜか？」などの点について考えてみる。もちろん、即効性のある万能薬の存在を期待するものではない。

### the statistical system としての統計？

一国の統計は、多様かつ多岐にわたる統計およびその加工統計群で構成される。そのほ

とんどが、多かれ少なかれ他の統計と密接に関連し、作成上も、利活用上も、相互依存関係にある。さらに、加工統計の作成のみならず、統計の users が複数の統計を組み合わせるケースも少なくない。個別統計の正確性と信頼度はもちろん、統計相互間の整合性(consistency)にも users を含めた関係者のほとんどが重大な関心を抱くだろう。以上の意味で、個別の統計が全体として1つのシステム、the statistical system を構成すると認識し、その実現に向けてすべての統計の直接・間接の関係者が努力し協働することが望まれる。この点での協働作業の performance が悪ければ、上掲 Juster の発言に続く次の部分が現実化する。“Certainly something needs to be done about it now. But the input comes from one agency, the output from another agency, the price index is from a third agency, god knows if they are consistent.”

「日本の統計作成部署関係者の間に、多くの統計が全体で1つのシステム、the statistical system を構成するという観念は存在するか？どこまで共有されているか？」「the system として備えるべき内容と実現方策をどこで誰がどのようにして検討し推進するか？関係機関・部署はその実現に向けた協力を求める権限と手段を有するか？」「各種統計相互間の consistency の確保の重要性は広く認識されているか？その確保は誰の役割か？そのためにいかなるメカニズムが用意されているか？」「consistency 確保のための作業は積極的に推進されているか？推進されていないとすれば、その実現を阻む実質的要因は何か？誰か？」

さらに、「より広く、重要性・信頼性・整合性などの検討・欠陥是正は誰がどのようにして推進することになっている(期待されている)か？」「対応が必要な課題に直面した際に、誰がどのように行動するか？関係機関・部署の協力体制をどのように確保するか？たとえば、特定の統計の推計値の作成方法が consistency 確保上の問題点の存在を懸念した場合に、当該作成部署は関連統計作成部署に適切・有効な対応を要請できるか？その手段は？」「既存統計ではカバーされない空白地帯が存在し、それを埋めることが system としての統計に重要だと判断した際の、具体的対応方法は用意されているか？いずれかの機関・部署の対応を待つのか？」「有効な対応に時間を要すると予想されるケースで、長期戦略の作成・設定とその実施(実現に向けた予算や人的資源などの materials の確保や、そのための書類の作成・提出や交渉など作業)を誰がどのように担当するか？協力体制は？非協力的な部署への対応法は？」これらの設問について「何を現実離れしたおとぎ話を・・・」と呆れ返る読者が多いかもしれない。

たとえば、三輪[2015]に見た、supply-use tables の作成・活用や、industry-level の productivity indexes の SNA 統計との統合などは、関連統計相互間の consistency の確保・増進に有効な手段でもあると考えられている。しかし、日本でこれらの採用が当面見込めない理由も同じであるように見える。the <output = input > convention を離れて“output volume in the public sector の計測に移行するイギリスを先頭にする各国での動きについて

も同様だろう。“The measurement of government non-market output should, as far as possible, follow a procedure parallel to that adopted in the National Accounts for market output.”を nine principles の最初に掲げる *Atkinson Review* (Atkinson [2005])は、“no single number, however carefully constructed, can fully capture the performance of complex public services with multiple objectives. Productivity change should be interpreted in the light of a range of other information”とする。<sup>19</sup>

### 全体を control する「司令塔」「司令部」は？その support 体制は？

「縦割り」とも評される特徴を色濃く持つ日本の行政システムの下で、多くの府省庁に分散配置されている統計作成部署は、各所属府省庁、さらに所属部署（内閣府であれば経済研究所、経済産業省であれば平成 23 年 7 月 1 日以前では経済産業政策局、以降では大臣官房）の一部であり、業務分担、予算、専門家の育成・維持を含む人材の配置・活用などについても、所属組織の目的に照らした意思決定・選択に従う。日本の現状では、統計関連部署のトップの意向が所属組織の意思決定の中で最優先事項の位置を確保することはない。日本の行政における統計の利活用の状況、quantitative evidence-based policies の位置づけの現状に照らせば、たとえば、「the statistical system の一環を構成することに鑑みて重要な課題だから」とする位置づけに基づく要求が尊重されるケースがあるようには見えない。

「省内の政策策定・検討部署から、具体的な問題提起に基づく関連統計の整理・提示や新しい統計の作成に対する問い合わせ・要求はどの程度あるのですか？」という問いかけに対して、実質的内容を伴う回答が得られたケースは絶無といってよい。「聞いたことがありません」という苦笑交じりの一言で終わるのが常である。「たとえば白書作成部署などから打診や相談を受け、あるいは統計作成部署側からデータを示して具体的論点に関して問題提起や提案をすることはないのでですか？」という問いかけに対する回答も同様である。<sup>20</sup>

日本の統計全般に関して、the statistical system としての統一性・信頼性と consistency を確保し増進する役割を担う「指令塔」「司令部」は実質的に存在しない。「司令塔」と呼ばれることがある機関・組織が存在するとしても、その機能・役割ははなはだしく限られる。<sup>21</sup>急いで創設し、各種条件を整備しても、現行行政システム下での分散配置と意思決定

<sup>19</sup> これらの点に関しては、三輪[2015]注の 31 と 37 を参照。

<sup>20</sup> 経済官庁と呼ばれる官庁が公表する白書等を見て、「まあ、そうだろう。そんなものだろう・・・」と納得する読者が少なくないはずである。

<sup>21</sup> 新統計法に基づき創設された統計委員会が「各府省の作成する統計全体を見渡して統計体系の整備を総合的・計画的に進めていく真に府省横断的かつ専門性を兼ね備えた司令塔機能」を有する点を強調する反論については、三輪[2014b]の注 37 (44 頁)を参照。また、

システムを与件とするかぎり、大きな変化は期待できそうにない。<sup>22</sup>

統計が全体として1つのシステムを構成するという(the statistical system)観念が統計作成側関係者の間に希薄であるという現状は、日本の統計の作成方法と内容、使われ方、統計全体に対する国民の期待と信頼度に重大な影響を与えている。users(所属府省庁の他部門を含む政府各部門、研究者・実務家を含む広範な国民・納税者から国外の研究者・実務家や政府。国際機関まで)は、各統計の正確性・信頼度・作成方法の透明性、各統計相互間のconsistencyなどに不安・不信を抱く(おそれがある)。さらに、各統計がconsistencyに欠ける「バラバラ」の存在であり、統計全体がその集積物だと了解し、各種加工統計や複数の統計を組み合わせた利活用に不安を感じる。結果として、日本の統計の価値と活用度は本来期待されている(はずの)水準を大きく下回るだろう。以上の点がさらに幅広く知られることとなれば、「裸の王様」のような状況になり、日本の統計の信頼の回復に多大なコストを要することになる。

#### 誰が何をどこで決めているのか？

「司令塔」「司令部」が実質的に存在しないとしても、現状を生み出す各種の決定は下され続けている。「誰が何をどこで決めているのか?」「決定内容の妥当性を誰がどのようにして吟味・確認しているのか?」と考えたこともあったが、「何もせずに放置しても誰も文句を言わない。何かをして上司や関連部署の輿感を買うより、平穏で静かな2年間を過ごすにかぎる・・・という状態が数十年継続するとうなるんだ・・・」と納得する読者・関係者が多いかもしれない

三輪[2015]に見た「周回遅れ以上の状況を欠陥・問題点と考えるか否かの判断や関連対応策を誰が検討し、必要な対応策を誰がどのように実施するか?」「GDP deflatorsの具体的な姿を公表もしないという現状の妥当性を誰が吟味し判定するか?」「現在のような産業連関表の作成方法とこれに基づいてSNA基準年年次推計値を作成するという方法を今後も維持・継続するか否か、妥当か否かを誰が吟味し判定するか?」「産業別の生産性指標を政府が定期的・継続的に作成しないという状況を今後も継続するか?変更するとすれば、具体的な方法の検討と内容の決定を誰が担当するか?」などの点を、「司令塔」が存在しない現状を前提として考え、途方に暮れる(暮れている)読者が多いかもしれない。現状では、誰もその役割を果たすことを期待されていない。

---

現場の議論の実態の一端については三輪[2011c]を参照。先行する時期の統計審議会では、各統計の内容等の変更を所管部署から提起された際にその妥当性に関する総務大臣の諮問にこたえる答申を作成するのが基本的な役割であった。統計委員会になって何がどのように変化したのか?観察するかぎりでは顕著な変化は見当たらない。

<sup>22</sup> このような「縦割り行政」の壁とでも呼ぶべき制約条件の機能については、[6]で再論する。

「誰が責任をもって大役を果たすことになるとしても、こんな財政難の時期に、考えても無駄だ・・・」と納得する読者がいるかもしれない。しかし、このまま放置して「裸の王様」であることが公知の事実となり、信頼の回復がほとんど不可能になる、あるいは将来の回復コストが大きく膨らむことと比較すれば、現在直面する課題に対応するコストが一時的に発生するとしても、さほど大きなものではないはずである。各国における近年の一連の政策・対応を見れば、積極的な対応策が十分にペイするはずである。対応策の中心に位置するのが **quantitative evidence-based policies** の積極展開に向けた統計の有効な利活用である。

#### 統計関連部署の一元化は必須でもなく、有効でもないかもしれない

次の 3 つの作業・活動は、単一の機関・組織が一括して担当する必要はないだろう。現在の日本には、(1)と(2)を実質的かつ有効に実施する機関・組織が存在せず、その基盤となるべき **the statistical system** という観念はほとんど受け入れられていない（もちろん、定着していない）。3 つのタイプの作業・活動を分担する機関・組織相互間の関係をどのように設計・編成して目的を有効に実現すべきかは、各種条件に依存し、国により時代により問題状況により大きく異なるだろう。日本においても、統計関連部署の一元化は、選択肢の 1 つではあるとしても、必須でも有効でもないかもしれない。

- (1) 統計作成部門・体制の見直し・再構築などについて本格的に検討すること。
- (2) **the statistical system** の内容の決定・維持・改良等に向けた作業を継続的に推進すること。
- (3) 各種調査を実施し各統計を作成・公表すること。

各府省庁、各統計作成関連部署の統計「関係者」のバラバラの関心が **the statistical system** の実現とさらなる充実という方向に向かうための大前提は、**the statistical system** という考え方の共有であり、各統計・関連部署がその一環を構成しているという意識の共有である。現状では、統計相互間の **consistency**（およびこれを実現するための具体的方）が欠如することの重大性・深刻さや統計が全体として重要な社会インフラの一環を構成するという機能・役割の認識・意識が不在あるいは稀薄である。各統計はバラバラの存在ではないし、バラバラであってはならない。

さらに、各統計が相互依存関係にあり、それぞれの（潜在的なものを含む利用）価値や作成コストが他の統計や統計作成部署の活動内容に大きく依存している点の認識・意識の普及・共有も重要である。統計作成のシステム・資材・装置・人員、さらに作成上・利活用上のノウハウなど、多方面にわたって協力・相互利用による品質向上とコストダウンに貢献する可能性がある。変化・進歩が急激な電子技術・通信技術等の IT 技術の積極活用を通じる革新の利益実現の余地も大きいはずである。

The statistical system の意識の共有の上に、「調整」「協働」をより有効かつ効率的に実現するための手段として「司令塔」の設置が必要だろう。これは、実質的に各関係部署の相乗りでもよい。しかし、特定の部署（あるいはそれが所属する府省庁）が実質的に支配する機関・組織では有効に機能しない。もちろん、とにもかくにも「司令塔」を設置すればよいということはない。部局代表会議（たとえば、部局長会議）で選任する「司令塔」を「調整役」とするのでは有効に機能しないだろう。

最高意思決定者（総理大臣）はこの「司令塔」を通じて統計作成プロセスの全体を control する。完全な「丸投げ」では「司令塔」は有効に機能しない。これまでの推移と現状に鑑みれば、重大な障害・妨害に直面した際に「司令塔」の相談に乗りその活動をバックアップする姿勢を示すことが重要となるだろう。「司令塔」は、総理大臣や議会はもちろん、国民・納税者に対し統計全体あるいは the statistical system の重要性・有用性に関して説明・説得する責任を負う。

上記のタイプ(2)の機能を担う「司令塔」は専門的知見を有する者によって構成されるだろう。この「司令塔」には、統計の users や統計的手法の「専門家」に向けた情報提供・説明・説得を継続的に試みて彼らの支持を獲得することがまずは必要である。各統計作成部署にも同様のことを勧奨するだろう。現状の多くのケースの如く、ほとんど何も知らない「国民」に向けた簡単すぎるマニュアルか、詳細な事情等をよく理解した者にしか理解できない「概説書」しか公表されないというのではない。活動内容を英語等で公開し、国の内外の専門家の comment and advice も歓迎し重視することも重要だろう。専門家による専門家の control と back-up である。さらに、「司令塔」参加者の incentives を確保するためにも、任期は短期間ではないことが望ましい。

「司令塔」が上記のタイプ(2)の機能を担うとすれば、上記のタイプ(1)の機能を担う機関・組織を必要とする状況への対応策を考えておく必要がある。1例は、イギリスの ONS が結果として *Atkinson Review* の作成に結果した委員会の設置と活動を Professor Atkinson に委嘱したケースである。多くの関係省庁が委員会の事務局にメンバーを派遣し、活動に積極的に協力した。その活動と報告書の内容は Professor Atkinson に一任され、活動の環境条件の決定・整備は ONS が行った。<sup>23</sup>

### 「司令塔」の活動と役割

「司令塔」が the statistical system であり、社会インフラとしての統計の重要性と有用性を国民に説明し説得を試みるとしても、豊富な利活用例とともに有用性を具体的に示さなければ、統計に対する国民の関心を喚起することはできない。説明・説得は「空念仏」

---

<sup>23</sup> *Atkinson Review* 等については三輪[2015]の[4]を参照。日本の各府省庁等に設置される審議会・研究会等々とは形式も実質も大きく異なる。

に終わるだろう。政府統計の役割と統計のさらなる充実に対する国民の期待と支持が強い国々では、quantitative evidence-based policies が早くから進められ今日では幅広く定着している。それらの国々では、政府統計の最大の users は政府およびその関係諸機関であり、議会・国民・研究者・メディアの政策論議は quantitative evidence-based が基本となっている。

日本では、具体的政策の企画・立案・検討・実施・評価などの各段階における quantitative evidence の利活用は、はなはだ低調である。たとえば、総務省に政策評価局が創設され、量的証拠に基づく政策評価等が施行されるようになってからかなりの時間が経過しているが、大きな変化は見られない。政策評価局の存在、さらに活動について多少なりとも知っている国民の比率もはなはだ低いだろう。

次節でも見る如く、政策担当者は、許されるのであれば、基礎となる確たる evidence を示して政策を実施することを回避したがるだろう。政策の立案等に統計資料を用いるとしても、その内容をできれば公表したくないだろう。好都合な数値を選択して用いても、そのことが露見しない状況が好ましい。このため、quantitative evidence-based policies の重要性に対する国民の認識・期待がはなはだ低調な日本の現状は、多くの政策担当者にとって理想的である。

かかる状況が継続してきた日本で、quantitative evidence-based policies に対する国民の期待を高め、政府各部門の統計に対する認識と需要を高め、the statistical system・社会インフラとしての統計の重要性と有用性の国民の認識を高め、その充実・実現に向けた動きを現実化させることは、もちろん容易でない。日本の現状を知る読者のほとんどは、「・・・」と途方に暮れるだろう。

政策論議の中心となるべき舞台装置は議会である。議会で quantitative evidence-based な政策論議が活発化すれば、状況が変化する契機になるかもしれない。政策担当者の側に位置する政権与党は、そのような事態を積極的には歓迎しない。これまでのようなスローガンやキャッチフレーズの投げ合いという感が強い「政策論議」の継続は、以上に見た理由から、政権与党の歓迎するところだろう。この意味では、野党の側が政策論議の quantitative evidence-based であることを求め、自らも証拠に基づく議論を展開することが、統計に対する国民の関心が高まる契機として有効かもしれない。<sup>24</sup>証拠に基づく国会の政策論議は、統計の重要性と有効性に対する国民の認識・期待の上昇につながるだろう。

「司令塔」の役割・活動の重要な一環が、統計を国民に理解しやすい身近なものとし、

---

<sup>24</sup> 筆者が「スローガン政治（行政）」「キャッチ・コピー依存型経済政策」と呼ぶ政策論議の現状については三輪[2014a]の[1]、とりわけ注4と34を参照。残念ながら、現状では、政権与党以上に各野党の政策論議はスローガンやキャッチフレーズの羅列という感が強い。このため、この部分を見て苦笑する読者が多いかもしれない。

使いやすさを工夫することである。この方向に向けて、各統計作成部署の活動を方向づけ、努力を促すこと、その点での意識変革の実現が重要である。統計を作成し供給するシステムを評価し、redesign することも重要である。評価の内容としては、(1) 各省庁に分散配置されている現状の評価、(2) 各省庁内部での統計関連部署の位置づけと活動内容の評価、(3) 関係メンバーの **career development** を含む人事政策の評価が重要だろう。(3) との関連で、組織の再編成が必要かもしれない、その選択肢の 1 つが一元化かもしれない。

#### [4]. Policy Users' Panel

[4]と[5]では、アメリカのケースを取り上げる。日本と比較して、統計関連のインフラ・環境条件が格段によく整備され、evidence-based policies の基盤としての統計に対する強い需要がある国においてさえ、the statistical system の実現とさらなる進化に向けた作業が直面することになる困難性・障害について見る。日本の現状に照らせば、the statistical system の重要性と有用性が統計作成関係部署間で広く共有され、その実現に向けた「司令塔」の活動が順調に機能しはじめ、よりよい統計に対する国民の関心と需要がかなり高まった段階でようやく直面する事態・状況を見ておくことになる。<sup>25</sup>

日本の統計との比較にアメリカのケースを参照する主な理由は次の 3 点である：(1) アメリカが日本と並んで統計作成に「分権型」（「分散型」）を採用する代表的な国であること<sup>26</sup>；(2) しかも、各作成部署間の連携状況が日本とかなり異なること；(3) そして、[4]と[5]に見る如く、参考になる情報が豊富に得られることである。

#### Policy Users' Panel

[4]では、前出の *Fifty Years of Economic Measurement* (Berndt and Triplett eds. [1990]) 収載の Policy Users' Panel (Schultze et al. [1990]) を主として参照する。Panel 参加者は次

---

<sup>25</sup> 各統計が the statistical system の一環であり全体で 1 つの system を構成するという意識を各統計作成担当部署が共有して初めて team と呼ぶに値すると考えれば、ようやく Team Japan としてピット・インした後に待ち受ける難関・困難性・障害等について見ることになる。

<sup>26</sup> 三輪[2014b]注 4 (6 頁) にも記した如く、倉林・作間 (1980, 6~7 頁) は、「統計の整備と調査方法の組織化は、統計調査の精度と体系のあり方と密接にかかわっている」とし、統計調査の制度と体系として、集中型の統計機構の典型としてノルウェー、スウェーデン、オランダを、分散型の具体例としてアメリカおよび日本が考えられているとし、後者においては、「各省庁が独自の統計調査の制度と体系を設定する組織が採用される」とする。もっとも、その後、イギリス、カナダ、オーストラリアなどと一元化に移行する国々が続いた。もっとも、倉林・作間は、これは現実のやや単純化した図式となっているとして、「現実の統計制度は、行政官庁の機能および所管事項の 2 つの側面において集中と分散の複雑な組み合わせ生じる」(7 頁) とも記す。

の通りである(カッコ内は紹介されている 1988 年の conference 開催時点における position である) : Charles L. Schultze (the director of Economic Studies at the Brookings Institution), Rudolph G. Penner (a senior fellow at the Urban Institute), Ian A. Stewart (the former deputy minister of Finance for Canada), そして進行役の Roger B. Porter (the IBM Professor of Business and Government at Harvard University. He subsequently became assistant to the president for economic and domestic policy in the Bush administration)。用いる議事録には多くの floor 参加者の発言が含まれる。

冒頭の進行役 (Porter) の発言は次の通りである。For this panel we have three people who have consumed an enormous amount of economic statistics in a variety of policy-analytic positions in government of two countries (p.421).もっとも著名な Schultze についてのみ Porter による経歴紹介を要約しておく。The University of Maryland で academic career をスタートさせた Schultze は、Truman 政権下で CEA (Council of Economic Advisors)の staff member となったのを皮切りに、Eisenhower 政権のほとんどの期間を通じて the Council で活動した後 the Brookings Institution に移った。1960 年代に政府に戻り、Kennedy 政権と Johnson 政権で the Bureau of Budget の次官と長官に就任した。1977 年から 1981 年の期間には CEA の議長を務めた。Conference 時点では the director of Economic Studies at the Brookings Institution であった。<sup>27</sup>

“Fifty Years of Economic Measurement”と題する Conference が 1988 年に開催されたこと、その conference volume が series の第 54 巻であること、研究者が中心の conference でこのような policy users’ panel が開かれたこと、招かれた 3 名の panelists が政策の策定・実施の豊富な経験に基づく興味深く濃い内容の議論を展開したこと、そしてこのような人物が存在し panel を構成したこと、これらのいずれもがほとんどの日本人を驚かせ、当惑させるだろう。<sup>28</sup>Panel の内容と floor 参加者との応答の内容を見れば、驚愕はさらに拡大するはずである。<sup>29</sup>

冒頭の “A Note From the Volume Editor”の一部である (p.421)。

Government data are vital for research and many other private sector uses. However, in nearly all cases the budgetary and program justification for

---

<sup>27</sup> 他の 2 名も、Ph.D.取得後に政府に参加し、要職を歴任した経歴を持つ。経歴については p.422 を参照。

<sup>28</sup> この conference volume には、”Luncheon in Honor of Individuals and Institutions Participating in the First Income and Wealth Conference (December 1936 – January 1937)”も含まれている。参加者は Roy Blough, Solomon Fabricant, Martin Feldstein, Milton Friedman, Robert R. Nathan, Carl Sumner Shoup である。

<sup>29</sup> このような内容の panel discussion の実現を可能とする環境・インフラが、NBER (CRIW)の活動の蓄積の成果であると同時に実り多い活動を支え継続させている。

government data collection rests on the government's own needs for policy analysis.

How well do government statistical systems of the United States and Canada meet the need for policy-analytic data? What are the major requirements for improved or new data? Do the organizations of statistical systems, or the ways they function, have shortcomings whose correction would improve the responsiveness of statistical agencies to emerging data needs?

The panel of policy users were invited to share, in an informal discussion, thoughts on these another questions, drawing on their extensive experiences in policy-analytic positions in the U.S. and Canadian governments.

### Schultze の冒頭の発言

最初に登場した Schultze の冒頭の次の発言は、quantitative evidence-based policies の受け入れ・定着を志向する人たちに重要な示唆となるはずである。「まずは政治家や政策策定・実施部門関係者(policy users)が率先すべきだ」と考え、彼らが突然 evidence-based policies の実現を志向し出すことを素直に期待する向きには shocking な指摘だろう (pp.422-23)。

I suspect I am going to disappoint the organizers by arguing that if you want to set statistical priorities do not rely for your primary guidance on policy users. A lot of you may think the way policy users look at statistics is captured by a remark attributed to Winston Churchill: "When I call for statistics about the rate of infant mortality, what I want is proof that fewer babies dies when I was prime minister than when anyone else was prime minister." ... Nevertheless, there are several reasons why the policy use of statistics is not the best guide to statistics priorities.

The second, and I think the major, use of economic and social statistics for policy purposes lies in its "indirect" use. That is, to the extent that bodies of statistics data make it possible for researchers to provide a better understanding of how our economy or some segment of it works, then statistics will be useful for policymakers and their advisors in choosing appropriate actions and designing programs and policies. There are few policy decision ever won or lost by the direct availability of some body of statistics....

引用の前半部分の妥当性に疑問・異論は稀だろう。日本についてもそのままあてはまる。異なるのは、日本には Schultze の如き経歴を歩み経験・知見を有する人物は存在せず、かりに存在するとしてもかかる conference の panel でこのような発言の求めに応じるという

事態は想像もできない点である。

“the policy use of statistics is not the best guide to statistics priorities”である。各統計、さらに the statistical system としての統計全体の適切な内容の決定と整備に関与する（と期待されている）「関係者」は、この点に強く留意する必要がある。政治家を筆頭とする policy users のみならず、個別統計作成部署のいわば「応援団」として日頃から当該統計を積極的に活用しつつさらなる要望を寄せる users の需要についても同様である。声が届きやすい身近な「顧客」ではなく、消費者（国民・納税者）全体が政府統計の本来の「顧客」である。

30

引用の後半部分については、「なるほどその通りだ・・・」と同意しつつも、「具体的にどうするか？誰にそのような役割を期待するのか？できるのか？」と当惑する読者が多いだろう。アメリカで、しかも NBER の conference の panel での冒頭の発言である。多少の外交辞令が含まれる期待の表明だと了解しつつ、同意する参加者が多かったはずである。Conference volume の読者の多くも同様だろう。「しかし、政策の策定・実施の現場のみならず研究者の世界でもここまで“use of economic and social statistics for policy purposes lies in its ‘indirect’ use”の実績と蓄積に乏しい日本では・・・」と途方に暮れる読者が多いだろう。<sup>31</sup>

#### 的確かつ有効な政策評価や quantitative evidence-based policies の普及への壁

前半部分の指摘は、的確かつ有効な政策評価の実施（たとえば、政策評価局の活動）や、quantitative evidence-based policies の普及への壁について考える際にも重要である。

政策策定・実施部署の関係者は、上から下まで、許されるなら、事前にも事後にも、消

---

<sup>30</sup> 身近な「顧客」の声を優先して道路・港湾を建設し交通信号を整備することの帰結を想像すればわかり易いだろう。筆者は、三輪[2014b]の[5]で、QEに傾斜した近年の統計改革と「経済成長戦略」に言及した（49-52頁）が、これも身近な「応援団」のような「顧客」の声を重視しすぎることに帰結の一例だと考えている。Panelで報告者のRudy Pennerが、われわれが生きる in an instant society では、しばしば preliminary data しか得られない状況下で政策が論じられ、頻繁な改訂が予想される data であることを知りつつも、“frequently the preliminary data receive a great deal more attention than the subsequent revisions”であることに frustration を感じていると述べた。これに対し、Schultze は次の如くコメントする。“You might handle Rudy’s problem about the initial GNP releases by calling the first one a forecast. Do not do anything different, just call it forecasting on month ahead on all data and two months on some data (pp.437-38).”

<sup>31</sup> 政策論議に統計データを用いる明確な quantitative evidence の提示を要求する志向性・傾向に乏しいのは、政治家・官僚にかぎらない。メディア関係者、エコノミスト、研究者を含む国民全体についても同様である。政府の説明責任（accountability）に関する関心が国会・国民の間に低調であり、一向に盛り上がらないことも同根だろう。かかる状況・環境条件の下で、“indirect” use の充実を通じて、政策論議の場での統計の利活用を促し、統計需要を喚起するのは容易ではない。

費者（国民・納税者）に対して何の説明も提示することなく、政策を実施（権力を行使）したいと考えるだろう。何の不思議もない。当然のことだ。

説明の提示を必要とされるとしても、可能なかぎり説明の情報量を少なくし、さらに解りにくくして、情報の正確な内容を受け止める消費者の数を少なくし、消費者全体の関心を低いままにしたいと考えるだろう。

かかる状況下で、政策担当部署の関係者に、消費者に対する政策内容の正確で適切な説明を指示する「北風政策」を採用しても、指示者が最高権力者（総理大臣・大統領、さらに Stalin）であっても、その有効性は限られるだろう。指示が単に「説明」を求める一般的なものであって具体的内容に乏しければ当然である。「指示」がかなりの具体性を伴っていても、その有効な実現は容易ではない。

そうしないと政策として承認されないし、承認されても関連予算等が厳しく制限されるなどとする「太陽政策」とでも呼ぶべきタイプの政策環境・誘因システム(incentive system)の整備がより望ましい。とはいえ、有効に機能する誘因システムの整備は、目標とする政策課題の内容と発生メカニズムに関する的確な診断とそれに基づく適切な処方が必要であり、課題の具体的内容に即した具体的な診断・処方の実現は容易ではない。

アメリカなどとは異なり、日本では、的確かつ有効な政策評価の実施や quantitative evidence-based policies の普及の重要性・価値に対する消費者の認識と支持がはなはだ弱い。このため、これらによって対応すべき問題・課題の内容と重要性に関する消費者の認識と関心を喚起することから始める必要がある。そのうえで、システムを整備し関連政策の導入・推進に対する「世論」を喚起することが課題となる。

重要なことは、的確かつ有効な政策評価の実施や quantitative evidence-based policies の普及の実現が、本質的に同じ基盤とメカニズムの上に安定的に維持されている問題・課題への対応策だという点である。

「タテ割り」とも呼ばれる行政システムが、問題・課題が発生し維持されている基盤・メカニズムをより強固なものとする重大な要因の 1 つである。この点については[6]で立ち入る。

#### アメリカの政府統計作成システム

今日に至るまで多くの「一元化」論議が提起され続けているが、アメリカの政府統計は今日も多くの数の担当部署により分担して作成されている。<sup>32</sup>

Productivity growth の決定要因とメカニズムに関する理解が過去 15 年の進展があまりに遅々としているとして、Schultze は次のように述べて、統合ではなく、the Chief

---

<sup>32</sup> たとえば、Landefeld [2000]の冒頭の“History of NIPA’s”を参照。

Statistical Office(CSO)の創設を提案する(pp.424-426)。

As a policy user and as a one-time budget director, the most important thing I could say about the U.S. statistical system from an institutional standpoint is that it is far too decentralized. I doubt that we need a Canadian or British degree of centralization. That is, we can keep the major statistical agencies separate. But we do need a chief U.S. statistical officer, not under the control of any operating department.

「どこに置くか? 声が大統領に届きやすくする必要はあるが具体的にどのようにすればよいか?」などの点について留保しつつ、CSO の役割は次の 3 つだとする(pp.424-425)。本論文の冒頭に引用した Juster のコメントは、この CSO を創設するという提案に関連する。

33

- (1) it would carry our research and planning for long-term improvements in the statistical system. Many of the most important statistical improvements require substantial lead time and investment. They consume statistical resources. CSO は、statistical agencies や学界と共同して作業し、should evaluate long-term priorities and make recommendations with respect to the long-term allocation of resources.
- (2) the CSO should have a continuing annual budget function. That office should negotiate with the OMB for an overall statistical budget and then have responsibility for acting like a little OMB in allocating that budget among agencies. At the margin, the budget for BLS, the Census Bureau, BEA, and the Agricultural Statistics Agency should be evaluated each other..... The budget allocation among major statistical programs ought to be centralized.
- (3) The third function of the CSO should be to take responsibility for a careful long-term program to create merged and matched microdata files from statistical and administrative records.ただし、これは政治的に微妙なものとなる。

アメリカの the decentralization of the statistical system について、Jorgenson et al [2006, p.2]は次の如く記す(ただし、national accounts の観点から見たものである)。The major agencies involved in providing data and generating the accounts include the Bureau of Economic Analysis (BEA) in the Department of Commerce, the Bureau of Labor Statistics (BLS) in the Department of Labor, the Census Bureau (also in the Commerce Department), the board of governors of the Federal Reserve System, and the Statistics of Income (SOI) division of the Internal Revenue Service.

---

<sup>33</sup> このような plan について現実に政府部内で検討されたこと、the director of the Office of Management and Budget が受け取ったこと、OMB が内容を高く評価して almost in whole で実施したことなどに関する Porter の解説については p.437 を参照。

The major assignments of the leading contributors (網羅的ではない)は次の通り (p.2)。The BEA has responsibility for the NIPAs, the core system of accounts. The BLS generates employment; wage and salary data; productivity statistics, including labor productivity and multifactor productivity; as well as almost all of the underlying price data. The board of governors produces the flow-of-funds accounts, including the balance sheets. The Census Bureau collects and reports much of the primary information through the business and population censuses and surveys. The SOI generates tax-based data and incomes used in calculating gross business income. In addition, many other agencies and private-sector organizations provide source data for the national accounts.

同じく「分権化された統計システム」と言っても、主要な agencies の数、分担の内容、連携関係、のいずれの点でも、日本とアメリカの統計制度は大きく異なる。

日本と異なり、アメリカでは agencies 間の連携の重要性が早くから強く認識され、現実には協働作業が広い範囲で進行してきた。Jorgenson, Landefeld, and Nordhaus [2006]は末尾に次の如く記す(p.10)。<sup>34</sup>具体的内容については、[5]で立ち入る。

An open question that deserves immediate attention is how to create an institutional framework for successful interagency collaboration within the highly decentralized U.S. statistical system. The requisites for ongoing collaborations are obviously very different from those for one-time efforts through interagency task forces. These issues are addressed in greater detail by Abraham and Landefeld in their contributions to the panel discussion.

重要なのは「operational centralization”ではない。but I think centralization of planning and budget it」だとする Schultze の見解に同意する読者が多いだろう。<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Schultze は次の如く mild competition between the agencies にも注目する(p.439)。「タテ割り」では望みにくい advantage である。“I think there is a little bit of an advantage to having a very mild competition between the agencies in terms of the integrity of their statistics, and the imagination they can put into it. That competition is not very intense, and it should not be, but it is there and it is useful.”

<sup>35</sup> 「なぜ統合ではないのか？」とする質問に対する Shultze の回答である(p.439)。 (a) You won't get it; (b) I am much less ambitious than you are. If you don't centralize it, where do you put it? I have a fundamental problem with an independent central statistical office whose director would never see the president – he would have little influence when it really counted. That is my problem. If you look around at the relatively small independent agencies in the United States government, they have very little clout, except where they got it directly through Congress. So I do not think operational centralization is very important, but I think centralization of planning and budget it. I want a planning head, some sort of an overall supervisory head, and a budget allocation head, I don't want an operating head. The central problem here is not that you have to

政府統計の正確性・信頼度・consistency・integrityなどの点で、統計作成を一元化したシステムの下で作成している諸国のもの比してアメリカの統計が劣ると考える専門家は多くはない。

当然のことながら、統計関連組織の一元化が the statistical agency organization issue の多くをうまく解決するとはかぎらない。Canada の経験に照らして、Ian A. Stewart (Statistics Canada)は次の如く記す(p.439)。

On the statistical agency organization issue, faraway fields look green. We are rather proud of our centralized agency. The question that always rises in our minds, however, is: If it were divided amongst the user agencies, would the motivation of the statistical arm of the user agency – whether it is treasury or finance or whatever – be stronger than the motivation it can sustain in an isolated centralized agency? I am not sure our centralized organization solves the allocation of resources to statistics any better than you do. It is certainly a continuous problem to sustain interest in the adequacy of resources being applied to information gathering, whether there is a centralized agency or whether it is a series of diverse agencies spread amongst the agencies of government. I think Statistics Canada employees would generally agree that the most exciting period of that agency was during the birth of the national accounts.

もちろん、いずれの国の状況も、日本の現状との間には相当の距離がある。

#### [5]. Panel Remarks [2006]

[5]では、*A New Architecture for the U.S. National Accounts*と題する NBER conference volume (Jorgenson et al eds. [2006])所収の各 statistical agencies のメンバーによる“Panel Remarks” (Mesenbourg et al. [2006])を主として参照する。[4]で参照した Policy Users’ Panel の15年後のものであり、93SNA の公表から13年が経過している。発言者は、Thomas L. Mesenbourg (Census Bureau), Kathleen P. Utgoff (BLS), Larry Slifman (Board of Governors of FRB), Katharine G. Abraham (University of Maryland and NBER), and J. Steven Landefeld (BEA)という major statistical agencies と NBER の代表である。この conference volume の3名の共編者の1人 (Landefeld) は the director of the BEA であり、共編者として3名による Introduction とともに、Jorgenson と共同で the key elements of the new architecture を outline する長文の“Blueprint for Expanded and Integrated U.S. Accounts”を執筆している。

---

put a new CSO in OMB – you’d face the same problem if you had an independent agency.

発足当初から the U.S. national accounts に焦点を合わせてきた The Conference on Research in Income and Wealth (CRIW)が、The U.S. National Income and Product Accounts: Selected Topics と題する conference volume に結果した conference を 1974 年 5 月に開催した。Jorgenson et al eds. [2006]はそれから 30 年後の 2004 年 4 月に開催した the U.S. national accounts に焦点を合わせた conference の記録である。Introduction 冒頭の conference の位置づけは次の通りである(Jorgenson et al, 2006, p.1)。

The purpose of the conference was to initiate the development of a comprehensive and fully integrated system of U.S. national accounts. Attainment of this objective will require a great deal of effort, a substantial amount of time, and the collaboration of many individuals and institutions. It is important to emphasize that while this effort is in one sense a new architecture, in another it is the latest in a series of update, supplement, and reconcile different components of our evolving system of national accounts.

The purpose of a new architecture is to integrate the existing systems of accounts, identify gaps and inconsistencies, and expand and integrate systems of nonmarket accounts with the core system. We are fortunate in building on a history of success. Samuelson and Nordhaus (2005, 429) and the Department of Commerce have characterized the gross domestic product (GDP) as one of the great inventions of the twentieth century.<sup>36</sup>

[5]で Panel Remarks を参照するのは、20 世紀の great inventions の 1 つと評価される成功につながった継続的改善に向けた協働作業の歴史の近年の状況と、今後もこれが大きな役割を果たすと期待されることに焦点を合わせるためである。NIPAs が一連の作業の焦点であり、NIPAs に責任を負う BEA が中心に位置し主導的役割を果たしている。<sup>37</sup>ここで  
の主要な関心は、他の statistical agencies の対応である。

#### Census Bureau の Mensenbourg の発言

最初に登場する Census Bureau の Mensenbourg<sup>38</sup>は、次の発言から報告を始める(p.611)。

It's a pleasure to have the opportunity to describe the Census Bureau initiatives to improve the National Accounts. We at the Census Bureau regard the BEA as our most important customer, and much of what we do to improve our programs is guided by the

---

<sup>36</sup> 関連して Landefeld [2000]を参照。

<sup>37</sup> supply-use tables, input-output tables もすべて BEA が作成する。

<sup>38</sup> Thomas L. Mensenbourg is the assistant director for economic programs at the U.S. Census Bureau.

needs of the BEA. We like to say that about three-quarters of the source data the BEA uses to develop its quarterly GDP estimates depends directly or indirectly upon the data generated by the Census Bureau. That number points out that improvements in the National Accounts call for BEA and the Census Bureau to move forward in lockstep.

多くの代表的研究者と実務家が参加する conference であり conference volume の注目度も高い。<sup>39</sup>もちろん、内容希薄な外交辞令ではない。

続いて、our plans to improve our data in three areas について紹介する：(1) better and more timely services data; (2) more detailed data to help BEA to develop its input-output table; and (3) additional data on capital inputs. 発言はさらに次の如く続く。In the case of services, I'll describe some improvements that you probably heard about earlier in the conference. The point is that we are now doing what we promised we would do a year ago. We are now implementing the new initiatives we received funds for as part of the fiscal 2003 economic statistics initiatives.

上記 (1)の中心は、selected service industries の四半期データの収集開始である。(2)の中心は、selected service industries の年次データの収集開始とその範囲拡大である。それ以前は 5 年に一度のセンサスのみであった。(3)の中心は、既存の調査の充実、たとえば、SAS (Services Annual Survey)の拡充である。これにより、greater detail on output and more detail on intermediate inputs will help BEA strengthen its estimates of value added service activity.

NIPAs を core とする accounts の改善に向けた Census Bureau の活動の内容解説はさらに続くが、ここでは省略する。Census Bureau に対応する組織は日本には存在しないが、たとえば、経済センサスを共管する経済産業省や総務省が、SNA の作成に責任を負う内閣府の活動に対して類似の対応を試みることを期待する読者は存在するとしても稀だろう。試みると想定する際にも、関連予算はどのように確保されるだろうか？

### BLS の Utgoff の発言

Census Bureau は BEA と同じ the Department of Commerce の一部だから特別だと了解するのは早計である。次に登場した BLS の Utgoff<sup>40</sup>の冒頭の発言は次の通りである (p.614)。BLS は the Department of Labor の一部である。

The first thing that I want to do is affirm the eagerness of those of us at the BLS to work with BEA to improve our contributions to the National Accounts and to reconcile and coordinate the measures that are produced by both the BEA and BLS. As you know,

---

<sup>39</sup> 発言者も参加者も 2 年程度で交代してその場からいなくなるということもない。

<sup>40</sup> Kathleen P. Utgoff is the commissioner of the Bureau of Labor Statistics.

the National Accounts are among the most important and most closely watched measures in the U.S. statistical system. BLS provides much of the information used by BEA in constructing its accounts and we use BEA information for productivity measures. As a result, close cooperation between our agencies is absolutely essential.

National Accounts に関連する作業の 1 つが、the integration of BEA and BLS production accounts である。今朝の報告論文 (Fraumeni et al [2006]) compared a theoretical set of consistent measures with those that are produced now. And the last part of the paper begins the enormous task of comparing the many detailed industry output measures prepared by the two agencies.<sup>41</sup>

関連していろいろな作業が進行中であることが報告された : payroll survey の検討、PPI の改善、その一環としての小売業の調査、さらに、American Time Use Survey の活用などである。たとえば、industry-level の productivity indexes の作成には、両 agencies の作成する data が不可欠である。

#### FRB の Slifman の発言

“Federal Reserve’s representative on this panel”である Slifman<sup>42</sup>は、to help further the integration of the national income に向けた FRB の efforts については FRB メンバーによる報告論文(Teplin and et al. [2006])の参照を促して、integration of the accounts に関連するより一般的な論点に関するコメントを展開した(p.615)。

たとえば、Slifman は Conference で“integration” has been used in three ways と指摘した。日本においては、“integration”という表現すら話題となることもない。前途遼遠である。

The first was, as exemplified by the SNA, is integration as providing a unified accounting framework. The second way is what I would call process consistency, which involves such things as making sure that the various statistical agencies use consistent definitions of sectors, sector boundaries, and transactions. The papers by Teplin et al. and by Fraumeni and her co-authors are examples of this type of integration. The third way, and one that received a good deal of discussion in this conference, is the elimination of statistical discrepancies.

続いて、the benefits of integration と the costs of integration について検討し、後者に関して、たとえば、“I don’t think that there are any significant analytical costs to moving

---

<sup>41</sup> もちろん、統合して BLS のものだけにしろというものではない。

<sup>42</sup> Larry Slifman is associate director of the Division of Research and Statistics at the Federal Reserve Board.

forward with achieving complete process consistency.”とする。Eliminating statistical discrepancies については同様ではないとしつつも、次の如く recommend する (p.617)。“the first rule should be: don’t throw away any information. In practical terms, this rule means that the BEA should make available to researchers all the unpublished ‘atoms’ used to construct the accounts before any algorithms are applied to eliminate statistical discrepancies.”

#### Abraham の発言

5 名の panelists の中で、ただ一人 statistical agencies の representative ではない Katharine G. Abraham は、まず一般論として次のように述べる(p.617、アンダーラインは三輪)。A major challenge in the integration of the national economic accounts or of economic statistics more generally is how to deal with discrepancies in the behavior of different but obviously related measures. Data inconsistencies that arise simply because different agencies have made different operational decisions – classifying businesses in different industries, using different deflators or deflation methods to produce real output estimates, and so on – seem, as a general rule, very unlikely to be useful to anyone. Although I recognize that it may be difficult to reach agreement on common approaches in such cases, I nonetheless would argue that we are doing data users a serious disservice if we fail to work toward that goal.

“discrepancies in the behavior of different but obviously related measures”の具体例を 5 つ紹介した上で、“the final arbiter regarding problematic differences”について、アメリカの状況を踏まえて次の如く主張した(p.620)。

“Given the opportunity to redesign the statistical system from scratch, I might make the Director of the Bureau of Economic Analysis the final arbiter regarding problematic differences in methodology across economic data programs, especially those that feed the national accounts. It is, after all, the work of the BEA for which these differences cause the most severe problems, as inconsistent data from different sources must somehow be reconciled.

In one particularly important case – the differences in industry classification between the BLS and Census Bureau business registers – harmonization almost certainly will require changes in the law governing access to Internal Revenue Service records for statistical purposes. But even without making Steve Landefeld the economic data czar and even without the remaining changes in the law that governs statistical data sharing that we all have been awaiting, there is much that can be done. Given all of the

day-to-day demands that are placed upon them, the senior management and the staffs of the BEA, the BLS, and the Census Bureau deserve our praise for the considerable progress made to date toward harmonizing their data products. I would inveigh all of them to continue to make this both a goal and a priority for our economic data programs.

複数の機関の活動の「調整」を要する永年の懸案への迅速・的確な対応という実施困難な課題には、課題の内容と性質にもよるが、「調整役」・触媒としてリーダーシップを発揮し実質的役割を果たす適切な the final arbiter が必要なようである。日本では、そのような存在が必要な課題の存在すらほとんど認知・認識されていないように見える。

### BEA の Landefeld の発言

Panel の最後に登場した J. Steven Landefeld は the director of the Bureau of Economic Analysis であり、conference volume の共同編集者の 1 人である。このため、発言内容は panel のみならず conference 全体のまとめの感がある。ここでは、日本の現状および今後に関わりのある部分についてのみ紹介する。

まず、the creation of a central statistical agency の試みについてであり、それが成功しない状況下での現実的選択の結果・成果についてである(p.621)。

Despite the many working groups formed over the years to explore the creation of a central statistical agency, there has been little progress in moving toward such a system. Part of the problem is the many structures and laws that would have to be changed and the absence of a compelling argument for consolidation. What has developed in recent years is a series of changes in the various statistical agencies producing economic statistics that attempt to capture the benefits of both centralized and decentralized systems. These changes include

- Increased coordination in filling gaps in source data, in updating classification systems, and in confronting and reconciling differences in the data produced by the separate agencies;
- Changes in laws and regulations that permit limited sharing of micro-data across the separate agencies with the ultimate goals of improving data consistency and accuracy and of reducing the burden on respondents from the separate agencies' surveys; and
- Development of more easily accessible and consistent information on central databases available through common ([www.fedstats.gov](http://www.fedstats.gov)) and linked web sites ([www.bea.gov](http://www.bea.gov), [www.bls.gov](http://www.bls.gov), and [www.census.gov](http://www.census.gov)).

conference の報告論文に成果の実例が多く紹介されているとして、次の如く記す(p.621)。

For example, the development of BEA GDP-by-industry and input-output accounts that are consistent with each other and ultimately with the BLS productivity estimates illustrate how improved coordination in filling the data gaps along with coordination in developing consistent source data and methods can produce more consistent and more accurate data.

日本ではこのような“more consistent and more accurate data”が検討課題としてさえ話題になることもほとんどないから、そのための手段も話題にならないようである。次の如きアメリカの選択もほとんど話題になっていないようである。

In developing more consistent GDP by industry and I-O value-added estimates, the BEA – on the advice of the advisory committee – decided against using a single methodology based on benchmarking to the I-O tables. Instead, it embarked on a two-pronged approach that involved (a) working with the Census Bureau and BLS to improve the accuracy and timeliness of the source data on services and intermediate inputs while at the same time (b) developing a set of new and consistent estimates that essentially used a weighted average of two estimates for each industry, with each estimate depending on separate source data and methods. The weights are based on the assessment of the relative accuracy of the source data and methods for each of the components. With this approach no information is lost, and the resulting estimate – which uses all available data – is not only more consistent but more accurate (p.622).

次の data sharing という gains についても同様である (p.622)。

Data sharing offers the largest potential gains to integration. One of the most significant inconsistencies confronted in U.S. industry data is illustrated by the differences in the industry data from the Census Bureau and BLS used in the BEA's I-O accounts. The BEA uses Census industry and product data in measuring commodity and industry output, intermediate products, and final demand in the I-O accounts, but use BLS wage and salary and other data in measuring value added. The differences can be quite large and indirectly account for a large share of the inconsistencies in the industry account estimates.

#### [6]. 日本の現状とその問題点

[3]で日本の政府統計の現状に関して、その的確・適切かつ体系的な整備と積極活用を期待する読者を十分すぎるほど落胆させ、今後についても明るい展望が開けないことを見た。

そのうえで、[4]と[5]で、アメリカのケースを取り上げて、日本と比較して、統計関連のインフラ・環境条件が格段によく整備され、evidence-based policies の基盤としての統計に対する強い需要がある国においてさえ、the statistical system の実現とさらなる進化に向けた作業が直面する課題・困難性・障害について見た。日本の現状に照らせば、the statistical system の重要性と有用性の認識が統計作成関係部署間で広く共有され、その実現に向けた「司令塔」の活動が順調に機能しはじめ、よりよい統計に対する国民の関心と需要がかなり高まった段階でようやく直面する事態・状況と課題・困難性・障害を見たことになる。

ここまでくれば、統計的的確・適切かつ体系的な整備と積極活用を期待する読者も、「もう十分だ……。その先の話題に行こう。これからどうなるんだ？どうすればいいんだ？」と考え始めるだろう。「[4]の panelists のような苦勞をし、不平・不満も口にしたいし、[5]の panel で話題になったような一連の作業・活動にも挑戦してみたい……。いつになったらそんな舞台に立てるんだ」と深刻な frustration に陥る読者がいるかもしれない。もちろん、妙案・妙手はない。<sup>43</sup>本論文冒頭に引用した Thomas Juster の発言 ([4]で見た Policy Users' Panel の Schultze の Czar の提案に対する floor からのコメントである) を見直していただきたい。「実現可能ならとっくに実現していただろう。もっともだ……」と苦笑する読者が多いだろう。

的確な診断が適切な処方・措置の前提になる。もっとも、最も適切な処方といえども有効に機能するとはかぎらない。しかし、まずは、「どうしてこうなっているのか？なぜこんな状況が継続してここまで来てしまったのか？どうして、前向きに対応、さらに解決策に向けた動きが現実化しないのか？」と問うことから始める必要がある。もちろん、その先に適切で有効な処方・対応策が浮上し展望できるとはかぎらない。

#### 「どうしたこうなっているのか？」の内容

診断に先立って、診断の対象が何かを特定化する必要がある。「どうも身体の調子がおかしい……」という「患者」に対面する医師は「どこがどのようにおかしいか」を探り当てることから始める必要がある。統計に関しては、「どこかおかしい……」と感じている人の数は、統計作成部署や users の間にも多くはない。三輪[2014a]からこの論文の前節までの内容を見てかなり深刻な状態にあることを認識した読者のほとんども、「言われてみればその通りだけど……。以前にはそんな可能性についても考えたこともなかった」、ある

---

<sup>43</sup> 本論文の冒頭に記した如く、「妙案・妙手がないなら、黙っている……(そこまで言わなくても、黙って無視する)」というのも、現状維持派(象徴的には担当部署あるいは所管省庁)の常套手段である。周囲を見回して、「……ね、仕方ないでしょう……。われわれだって、全く気にしていないわけではないのですよ……」という lip service もあるかもしれない。

いは「ここまでとは・・・」と思うようである。

第 1 は、日本の統計が多方面にわたって深刻な「問題」・対応課題を抱えていることをほとんどの国民、さらに統計作成部署・統計ユーザーが認知・認識していない。

第 2 に、いわば深刻な病気の状況にあるということ以前に、日本の統計について、とりわけ各統計の作成方法等について細部まで、さらに統計全体の全貌について理解している人の数は、統計作成部署関係者や統計 users の中にもはなはだ少ない。

第 3 に、個別統計の作成方法等の細部についてまで知りたいと考える消費者・国民・users、さらに他の統計作成部署のメンバーにとって、必要な情報を入手する手段がほとんど用意されていない。作成部署による「解説書」等についても同様である。しかも、このような状況がほとんど話題になることなく長期間にまたって継続してきた。<sup>44</sup>

第 4 に、公表数字の中の極端な集計値（たとえば、四半期実質 GDP 成長率の速報値や、CPI の対前年比上昇率）を例外として、統計が積極的かつ有効に利活用される事例は稀であり、利活用される結果が大きく注目されることはほとんどない。集計値が注目されるケースでも、その作成方法や信頼度などについてまでは話題にならない。「成長戦略」や中小企業政策などのような具体的な「政策」について、政策の立案・実施・評価・見直しなどの各段階で統計が積極的に利活用される事例もほとんどない。Quantitative evidence-based policies の重要性が一部で声高に叫ばれるようになって久しいが、実績はほとんどゼロに等しい。

第 5 に、第 4 点と表裏一体であるが、経済政策の立案・実施・評価や経済分析の必要性に基づいて、users からの統計調査の内容に関する具体的な需要・注文がほとんど見られない。ほとんど唯一の例外は、四半期実質 GDP 成長率のより正確（後の修正幅がより小さい）推計値のより迅速な公表に対する「注文」だろう。しかし、[4]で紹介した Schultze のいう如く、推計値というより anticipation と呼ぶのがよりふさわしいだろう。

第 6 に、個別統計は、作成から利活用に至る各段階で密接に連関し相互に依存する関係にあり、この相互依存関係を適切かつ有効に利用することにより、各統計および統計全体の価値を大幅に高めることができる。しかし、日本ではこの点の認識がはなはだ希薄であり、相互依存関係の積極活用を通じて統計の価値を高める主張も試みもほとんど見られない。[3]で見た如く、統計全体を 1 つの system と見る the statistical system という観念は統計作成部署メンバーの間でもほとんど見られず、この側面を積極活用して各統計の accuracy and reliability をチェックし、統計相互間の consistency を確認し高めるという試みはもちろん、それを志向する必要があるとする主張もほとんど見られない。

第 7 に、三輪[2015]に見た如く、93SNA が推奨する supply-use tables の活用などが多

---

<sup>44</sup> 関連して、三輪[2014c]の注 26（48 頁）あるいは三輪[2015]の[6]の後半の「政府の説明責任(accountability)」に関する言及を参照。

くの統計先進諸国で次々と実現し、今後さらなる展開が予想されるという国際的な大きな趨勢が進行している。このような趨勢の中で、supply-use tables の活用などを見送るにとどまらず、今後のさらなる展開の基礎・基盤になるインフラ整備に向けた一連の actions を採択する意思決定が行われてこなかった。不採用の決定の事実・その理由・予想される影響のいずれについても、ほとんどの国民に知らされていない。今後の予定も示されていない。

第 8 に、多くの統計先進諸国の統計およびその利活用やマニュアルの現状さらに今後の展望等に照らして、「日本の統計はあまりに影が薄く、どこかおかしい・・・」という声が提示されない。具体的な改善策の提案や改善に向けた検討の必要性などが、とりわけ統計作成部署の外側にもほとんど見られない。アメリカやイギリスなどの統計先進諸国の統計作成者や users に日本の統計の正確な実態を見せれば、「よくこんなもので・・・」という台詞を思い浮かべるケースが少なくないだろう。正確な実態を知るすべがないこと、「言っても無駄だし反撥・副作用が強いだけだ」と考えて相手にしないと考えることの双方の結果として、日本の外側からも、ほとんど声が出ない。

存在する統計の詳細な内容をほとんど誰も知らないし気にもしない。実質的にはほとんど使わない。個別統計については、作成当事者以外には（他の統計作成部署メンバーも含めて）ほとんど誰もその詳細な内容を知らない。統計全体について全体像と相互関係を一応理解している人物はほとんど存在しないし、そうであることを期待されている機関・人物についても同様である。個別統計、さらに統計全体がいかなる状況にあるか、どのような問題点・対応課題を抱えているかなどの点について関心を抱き、認知・理解し、対応策等について検討する役割を実質的に期待され現実に果たしている機関等も見あたらない。

象徴的に表現すれば、日本の統計は、存在すれども、その内容等についてはほとんど誰も関心を持たず、気にもしていない状態で長期間放置されている。このような状況の解決・改善に向けた要求・需要も実質的に存在しない。

#### 閉鎖もされず半世紀以上そのままの姿で存続している鹿鳴館のような存在・・・？

新統計法（2009年施行）の公布までの60年間、1947年3月26日公布の統計法が統計行政の基本法であった。私が見るところでは、この期間を通じて（実質的にはその後の時期も含めて）上に見た状況（深刻な問題を抱えた状態であることがほとんど話題にもならない状況）が、実質的に大きな話題となることもなくそのままの状態で存続した。

基本的な理由は、次の5点である。第1に、この論文で深刻な問題とする事項が対応すべき課題だと考えられず、対応が求められなかったこと、第2に、各統計および統計全体に対する国民の利活用需要が極めて低調な状態に保たれたこと、つまり統計需要が低調であったこと、第3に、しかるに、内外の情勢から、統計作成部門の大幅縮小、さらに少な

からぬ数の統計の統合・廃止は、不適切であると同時に困難であり、強行する価値もなかったこと、第4に、現在の統計作成体制が、「タテ割り行政」下の極端な分権型（バラバラ型）であり、もともと統計の利活用に不熱心で消極的な人たちのコントロール下にあること、第5に、結果として、統計の詳細な実態、利活用の実情等が国民・消費者にほとんど知られていないこと。

「なぜ日本の統計がこのような状況下に置かれた状態で長期間放置され、存続したか？」という設問に対する筆者の回答は、次の如く「鹿鳴館」の譬えを用いると説明しやすい。日本の統計は、「閉鎖もされず半世紀以上そのままの姿で存続している鹿鳴館のような存在」である。

統計法を制定して一連の政府統計を整備した時期の日本の統計は、たとえていえば、明治16年に開設された鹿鳴館のような存在だと考えると理解しやすい。治外法権の撤廃を中心とする不平等条約の改正を目標に、文明国であることを示し、日本の要求を受け入れても大丈夫だと諸国の外交官に訴えることを目論んでいろいろな意味で背伸び・無理をして開設し、社交場としての積極的活用を試みた。

戦後の早い時期の日本は、「先進国の仲間入り」を目指していろいろな努力を試みた。その一環が統計の整備であった。統計法を制定し、統計制度を整えて各種統計を作成・公表することとした。具体的目標は、国連、GATT、IMF、OECDなどへの加盟、各種対日差別の撤廃などであり、東京オリンピックの開催もここに含まれるだろう。各種の調査が実施されていたとしても、今日的な意味での統計調査はほとんど実施されたことがなかった。「統計」調査の実質と内容はほとんど理解されておらず、その重要性・価値についても同様であった。とりわけそのような社会環境の下では、正確かつ信頼度の高い各種統計の作成・整備は短期間に実現できるものではない。各種統計の作成には調査実施のための調査客体の参加・協力の確保を含む関連インフラの整備が不可欠だし、安定した結果が得られることを確認する必要がある。

各統計の作成を割り振られた（誰が割り振るのか、割り振りを各機関がどの程度実質的に受け入れたかという設問は棚上げする）各機関（府省庁）が、どのように位置づけてプロジェクトの実質的内容を決定するかという点も重要だろう。所管行政の一環として割り切り、所管分野の調査客体の協力を得て急ぎよ実現したのかもしれない。「上から（あるいは他所から）の『やれ』という要請・指示によるのであり、予算もついてくるからプロジェクトとして実施する。いかなる目的によるものであり、作成した統計をどのように用いるか、今後の課題として何が残るかなどの点は、われわれの関知するところではない」と所管省庁と内部の担当部署のいずれもが割り切ったのかもしれない。

日本政府の「担当者」による位置づけ・立場も大きくは変わらないかもしれない。「先進国の仲間入り」のために必要だということになったとして、「そのために必要な統計の実質は

何か?」「なぜ先進国の仲間入りに必要か?」「先進国ではどのように利活用されているか?」

「日本でも同様に利活用されるか? 具体的にどのように活用するか?」「先進諸国における統計の位置づけや役割は今後どのように展開すると予想されるか?」などの点についてはほとんど視野に入っていなかったかもしれない。「先進諸国の事例を参考にし、勝るとも劣らない(ように見える)統計表を作成・公表せよ」という至上命令の下、各省庁は、隣の省庁に少なくとも劣らない見栄えのする統計(表)の作成に邁進した。当時の日本の状況(一般的状況と統計に関する国民の認識と意識の状況)に照らせば、そのように考えるのが自然だろう。

日本政府あるいはその一部の機関・メンバーが統計制度の整備を声高に叫んだとして、多くの担当府省庁の統計関連業務は実質的には変化しない(もちろん、実質的な変化は容易でない)。鹿鳴館に対する明治10年代後半の政府関係各部署のメンバーを含む国民各層の認識・受け入れ方と大きくは変わらないだろう。関係各省は、実質的影響はないから(特に反対することもないし)と受け入れたのかもしれない。作成される統計も、西欧式舞踏会におけるマナーやエチケットなどを知らない日本人のダンスのようなものだった。<sup>45</sup>

#### 目的が各種統計の実質的整備とその有効な利活用ではないことの意味と影響

重要な点は、先進国の仲間入りをするために必要な条件の整備が主要な目的であって、各種統計の実質的整備とその有効な利活用ではないということである。もちろん、後者の理解に基づく **the statistical system** の一環を構成するという考え方はほとんど存在せず、関係者間で広く共有されることもなかった。当然、スタート時点では不完全であっても統計関連部署が協力しつつ全体で前向きに対応してより体系的かつ完成度の高いものにしていくという志向性は、発想としても当初から存在しなかった。将来の展開に向けた専門家の育成を含む体制づくりという発想も存在しなかった。

だから、関連インフラの整備や個別統計の改善・充実は志向されなかった。インフラの一環である、専門家の育成と活用などは企図されなかった。中長期的な戦略に沿った状況と内容の改善も志向されなかった。

統計先進諸国といえども、国内統計の整備状況は今日の比ではなく、中長期的に整備を急ぐ段階であった。目標自体が次々と改訂されることも予定されていた。しかし、「先進国

---

<sup>45</sup> 当時においては、日本の政府高官やその夫人でもその大部分は西欧式舞踏会におけるマナーやエチケットなどを知るすべもなく、その物の食べ方、服の着方、舞踏の仕方などは、西欧人の目からは様にならないものだった。本人たちは真剣勝負だったが、試行するも錯誤ばかりが目立った。西欧諸国の外交官もうわべでは連夜の舞踏会を楽しみながら、その書面や日記などにはこうした日本人を「滑稽」などと記して嘲笑していた。また、ダンスを踊れる日本人女性が少なかったため、ダンスの訓練を受けた芸妓が舞踏会の「員数」として動員されていたし、高等女学校の生徒も動員されていたという。

の仲間入り」を急ぐ手段として統計の整備を位置付けていた日本の政策担当者には、統計の実質的内容が急速に変化・展開するというイメージに乏しかった。いわば「前進する目標」を追いかけ追い抜くような志向性はなく、それへの対応を可能にする体制・システム（の構築）も志向されなかった。

産業連関表や SNA のようにその後導入された加工統計の位置づけも同様であった。<sup>46</sup>

統計の全体像や将来像、各統計の相互関係や整合性、統計制度・調査方法やその改善、さらに各国統計との関連性などについて検討し必要な対策を講じる「司令塔」「司令部」のような存在についてはその必要性が話題になることもなかった。

鹿鳴館は 5 年後の明治 20 年に閉鎖された（関連政策を積極的に推進した井上馨外務大臣が辞任に追い込まれた）。<sup>47</sup>しかし、統計の作成・公表を停止あるいは廃止する（もしくは、内容を根本的に見直す）という選択肢が話題となる時点は訪れず、半世紀以上にわたって、ほとんどそのままの状態<sup>48</sup>が継続することになった。「こんなものを急きょ構築させたうえ、半世紀以上にわたって存続させて・・・」と、現在に至る統計の内容と環境の状況の推移に関連して誰かが責任を問われるなどという事態にはなりそうにない。

基礎・基盤も関連インフラも未整備のまま統計の内容と状況は改善しなかった。しかるに、目標とすべき統計の実質的内容は次々と変化・深化し遥かに遠い存在となってしまった。統計関係者の中から、「いまさら何をどうすればよいのか・・・。簡単には追いつけないし、改築もままならない。何から手を付けるのか？」という嘆きも聞こえてきそうである。先進諸国の統計との間に存在する実質的 gap の大きさと重要性を的確・正確に理解する人物が実質的な意思決定機関・部署の中に存在しないという環境条件にも変化はない。

「何もしないで放置した・・・」という不作為のツケはあまりにも大きい。専門家を育成し、活動の場を与え、適切な組織・環境を整備し、実質的活動の活発化を実現することを含めた、統計関連の各種システムや環境・インフラの整備を長期的視点に立って計画し

---

<sup>46</sup> 旧統計法による「統計」とは、あくまで一次的な「統計調査」を審査・審議の対象としていたものと考えられる。新たな改正統計法では、SNA や産業連関表などの所謂「加工統計」も重要な統計として委員会での審議事項となったものである。旧統計法の時代には本法による「統計審議会」ではなく、閣議決定で設置された「国民経済計算会議」の場で SNA に係る諸課題が審議されていた。新法では、この二つの審議会を統合して、統計委員会の下で審議することとなった。よって、加工統計と基礎統計との連携がより図られる体制が創設された。更には、新法では「行政記録」についても統計に準じて検討できるようになった。このことも SNA の精度向上に資することが期待できる新たなスキームと言える。以上、二上[2009]49 頁注 1 による。

<sup>47</sup> 1890 年に宮内省に払い下げられ、一部が華族会館として利用された。その後、華族会館に売却され、さらに 1927 年に日本徴兵保険会社に売却された。最終的には 1940 年に取り壊された。

<sup>48</sup> たとえていえば、急ごしらえの一夜城か掘立小屋のようなもの、あるいは各種業務調査（統計）の寄せ集めの外側に築いた板塀に描いたお城の絵のようなものかもしれない。

展開してこなかった。

#### なぜこんなことが継続し、維持されているのか？

「なぜこんなことが継続し、維持されているのか？」という設問に対する図式的解説である。次の4つの要因の貢献が大きい。

(1) 個別統計、統計全体の作成・公表、つまり供給が（政府）独占者による。

(2) しかし、具体的内容を踏まえた実質的 demand が乏しい、あるいはほとんど存在しない。

(3) 最終的な users であり受益者である消費者（国民・納税者）の評価・意向にかかわりなく、さらに実質的に何もしなくても、統計部門、各統計作成部署が廃止・閉鎖されるおそれは少ない。結果として、統計作成部署メンバーを含む関係者に対する appropriate incentives が決定的に欠如している、

(4) 統計作成部署がはなはだしく分散配置され、配置された各府省庁の一部門・部署として所属府省庁の「目的」に従っている。日本の行政システムの特徴ともされるはなはだしい「タテ割り」の一環であり、多分に相互不可侵の状況にある。「タテ割り」の壁を乗り越える「調整」を可能とする「司令塔」のような機関は存在しない。<sup>49</sup>

日本の統計の内容と体制が開設後半世紀以上経過した鹿鳴館のような状態のまま維持されている。当然、この状況は現時点に至る長期間の関係者の大多数の誘因と整合的 (incentive compatible) である。統計作成者を含む関係者の多くは基本的に現状維持を望んでいる。このことが、今後の統計の内容と体制の見直しを含めた制度論議の基本前提となる。

上記(1)から、政府の独占だから、新規参入者を含む競合者との競争は存在しない。users 等の需要・不満に適切に対応しないとしても、「市場」・仕事が縮小したり消滅したりすることはない。

上記(2)から、users 等の需要・不満が顕在化し、あるいは消費者の選択、政治家やメディアなどを通じる「声」や「圧力」として、統計関係者の職場や仕事の内容に影響を与えることはない。いずれの統計先進国でも統計の最大の users は自国政府（の各部門）であ

---

<sup>49</sup> 「タテ割り」の一側面・帰結は、「われわれの業務・意思決定に影響せず、制約とならないことを前提に、その限りにおいて、あなたたちの new project に敢えて異を唱えることはしません。その意味で、条件付きの了承だという点をお忘れなく」という条件が多く他の省庁からつけられていることである。各省庁の所管統計についてもこの点ことはあてはまる。たとえば、SNA や物価統計の作成についても同様だろう。「調整」を申し入れる際にも、この制約が強く作用する。当事者間でも当然の前提となっている。もちろん、「the statistical system の一環なのだから・・・」という理屈は通用しない。直接の担当部署が共鳴しても、関係省庁間の壁が立ち上がるだろう。

るが、日本政府は政府全体として実質的に統計をほとんど利活用しないし、上記(4)のためためもあり、他の府省庁の作成する統計およびその利活用の内容に「口を出す」ことはほとんどない。外国政府や国際機関が日本の統計の具体的内容に立ち入る「注文」・不満等を提示・表明することもほとんどない。

上記(3)から、各統計作成部署およびそのメンバー(を含む関係者)は、自らが作成する統計、関連統計、さらに統計全体について、中長期的視点からのものを含む改善努力の程度と内容にかかわらず、職、報酬、職場環境、キャリア・パスなどが安定して保証される。このため、関係者のほとんどが、成果物である統計の内容や users の評価・評判・利活用の実態、仕事の仕方などに対する自己点検にほとんど関心を抱かず、部署の内外に浮上する不満・注文・希望等を無視・軽視する。

より詳しくは別項で見ると、上記(4)から、各統計作成部署の仕事の内容や陣容・省内の位置づけ・組織形態等は所属府省庁(通常は大臣官房)が選択・決定する。各府省庁は統計関連部署についても、自省の所掌事項に照らして各部署の役割・位置づけ・陣容等の一環として選択・決定する。作成する統計の内容や改善方向の検討と実施等の「仕事」も、所属省庁の所掌事項の処理の一環として決定され、細部に至るまで強く条件づけられる。統計関連部署の職員数の増減や専門家の育成・配置なども所属府省庁が決定する。たとえば、職員定数の削減を求められた府省は、削減数の各部署への割り振りを自省で決定するから、結果として統計関連部署の職員定数の増減は各府省の統計に対する考え方を反映する。「タテ割り」で相互不可侵と了解されているから、各省庁の統計関連部署の陣容や仕事の仕方等に関して他省庁が注文を出しさらに「干渉」することはない。

#### 4つの要因が同時並行して機能すると・・・

供給する成果物に対する「消費者」の期待がはなはだ低調であり、「消費者」の声を無視しても所属組織の改廃等および組織メンバーの地位や報酬等に影響しない。さらに、当該組織が所属する母体組織も実質的成果としてほとんど何も期待しておらず、成果の有効な利活用にむしろ消極的であり、組織の活動の活性化を歓迎しない。そんな状況に、他省庁を含む外部からの批判等は存在しない。長期間にわたってこのような状況の下に置かれ続け、今後もこの状況に変化が予想されない。このことが当該部署の活動内容と成果、構成メンバーの morale、関心、行動パターンに与える深刻な影響に関する読者の予想に大きなばらつきはないだろう。[2]の冒頭部分で見た競争的市場で 5W1H に関わる検討課題に直面する企業(あるいはその一部門)の姿を想起して、条件を次のように変更した際の帰結を考えればよい：(1) 市場の競争圧力から解放される；(2) 5W1H への適切な対応を母体組織を含めた誰からも期待されない；(3) しかも、成果の内容や質が部署の改廃やメンバー

の処遇等に影響しない。<sup>50</sup>

以下のリストは、予想される帰結の一部である。

- (1) 作成組織メンバーを含む関係者のほとんどは所管統計の現状の問題点や作成コストさらに改善可能性や将来の方向性などについて無知だし、無関心である。
- (2) 各統計の作成部署のメンバー、とりわけその（管理）責任者には、各方面からさまざまな意見・苦情・情報・助言等が届くだろう。しかし、ほとんどのメンバーはそのような意見等に耳を傾け神経を使うのは面倒なだけだと考える。参考にし対応して何かやろうとしても実現は不可能あるいは困難が大きいと見え、無駄な努力はしまいと考えるだろう。このような作成部署の対応の継続は、意見等を出す側の意気を阻喪させて、ほとんど届かなくなる。自省内の他部署、政府内の他部局、内外の研究者を含む **users**、外国政府や国際機関、内外のメディア関係者などの広範な「外部者」が「言っても無駄だし、物言えば唇寒し・・・だ」と、知らないふりをするようになる。
- (3) ほとんど異動せず作成部署の仕事に長期間従事するメンバーは、ほとんど変化しない定型化された仕事に従事する安定した職場だと認識している。作成統計の問題点や改善可能性には無関心であり、変更には消極的である。
- (4) 各部署の責任者は、多くの場合、2年程度の任期で各職場を異動する。各統計作成部署の責任者も、次の4つの理由から、作成統計の問題点や改善可能性には無関心であり、変更には消極的である。第1に、所管統計の細部に至る十分な知識なしに着任するから、所属メンバーの協力なしには統計作成責任者の仕事が全うできない。第2に、順調な仕事の遂行には部下の積極的協力が不可欠であり、(3)の側面を軽視できない。第3に、所管統計の改善点を見つけてその実現に向けた努力を開始するとしても、自省内関係各方面および他省内統計関連部署などの協力を期待しにくい。第4に、改善努力をスタートしても、任期中に成果を挙げられなければ、自らのキャリアにはマイナスに機能する。

かくして日本の統計の現状が確立し長期間にわたって維持されてきた。放置すれば、今後も継続するだろう。当然、基本的なメカニズムは、多くの政府部門の活動に共通する。半世紀以上も開設当時のまま残された鹿鳴館のような日本の統計制度だけのものではない。

---

<sup>50</sup> 日本（の統計作成分野）に特有の特殊な現象だと主張しているのではない。[4]の終わりの部分で紹介した **Policy Users' Panel** に **panelist** として参加した **Ian A. Stewart** の “**faraway field look green**” と評して注意を促した **Statistics Canada** にもみられる現象である点にも注意する必要がある。しばしば「大企業病」と表現される現象と同根であり、ほとんどの政府内各部局のみならず、多くの民間組織各部署にも、少なくとも潜在的には共通する。

## 「タテ割り」行政と統計（業務統計）

戦前期以来、日本の行政システムを特徴づける表現として「タテ割り」という表現が一貫して愛用され続けている。大勢としては一貫したイメージが広く共有され続けているが、詳細に見ると時代によりケースにより様々なイメージに基づいて用いられている。ここでは、日本の統計との関連で「タテ割り」という表現を用いる意味を解説するにとどめる。

焦点は、所管庁・所管課（原課）と所管業界との間に成立している「排他的関係」である。多くの産業分野で、個別産業を「所管する課」が存在し、所管課は所管省庁のみならず日本政府を代表して所管業界と対面し、当該業界に関わる「問題」に対応する。業界団体が業界を代表して所管課と協働する。その意味で、所管課との関係では、業界団体は業界メンバー（企業）に政府の意向を伝える「窓口」とあると同時に、業界の意向・要望を政府に伝える「窓口」でもある。同様に、所管課は政府の意向を業界に伝えると同時に業界の意向・要望を政府に伝える「窓口」でもある。<sup>51</sup>多くの（産業）分野で、所管課と所管業界（団体）は利害と情報を共有する密接な関係を形成し、その関係が行政の円滑な運営の基礎となる。ここに他省庁を含む「外部」から「干渉」し影響を与えることは容易でなく、通常は行われぬ。その意味で、関係は「排他的」である。とりわけ、規制業種を含めた政府の関与が強力な分野でこの「関係」は強固・強力となる。農業、運輸、エネルギー、金融、さらに医療サービスや教育分野が象徴的存在だろう。

所管課は、日本政府を代表して業界と対面し、問題（「不祥事」）の発生を予防し、発生した場合はその拡大防止を含む対応や問題の解決に努力する。所管課は、業界の意向・要望に沿った政策の実現、反対する政策の阻止・弱化に向けて努力する。多くの業界では、市場競争の激化に反対し、新規参入の防止・削減を望む。とりわけ規制業種では、「業界秩序の維持」が所管課によって広く愛用された決まり文句であった。

多くの分野で作成・利活用されてきた統計は、このような関係を前提として、「業務」の円滑な遂行・推進に必要な資料・情報として、多くの場合「業界団体」の協力を得て作成される。「業務統計」と呼ばれることも多い。

個別産業分野に関する日本の統計の多くがこのような「業務統計」である。このため、個別統計の多くおよび産業分野に関する統計の全体が、所管業界と所管課の間に成立している密接な関係に基礎づけられ、個別業界関連行政の円滑な遂行に資することを目的とす

---

<sup>51</sup> 基本的には戦後期も一貫するが、象徴的にこの関係が明確化したのは日中戦争期以降の戦時統制期においてである。たとえば、工作機械の生産・利用や原材料の統制・配分は精密機械統制会を通じて実施されたが、統制会の実態は業界団体を改組したものであり（運用経費等は業界の負担）、統制会の会長は業界代表であった。商工省の精密機械課が工作機械を所管業種の一部とした（主要部分である）ことにより、工作機械やベアリング等の供給企業をメンバーとする精密機械統制会が組織され機能した。工作機械製造事業法も精密機械課の所管であった。

る。

この点の帰結も時代によりケースにより多様であり、多くの側面を持つ。以下のリストはここでの議論に焦点を合わせた例示である。

第 1 に、基本的には、所管課と所管業界の両者のためのものであり、共通の目的の実現に資することを目的とする。省内や政府内部の他部局を含む「部外者」の利活用を想定しさらに歓迎するものではない。消費者・納税者・国民の利益増進を目的とするものではない。

第 2 に、各統計作成部署は、所管統計が政府統計全体で構成する the statistical system の一環であり、他の統計との相互依存関係や consistency に注意すべき存在だとは考えていない。

第 3 に、各統計作成部署の意思決定も、他の統計作成部署や日本の統計作成部署全体との関係を重視していない。

第 4 に、結果として、たとえば、業界団体が好まない事項の実態に関わる項目を調査票に含めることは歓迎せず、双方の利益に合致しない結論が予想される項目の調査や集計方法も歓迎しない。所管課・所管府省庁が好まない事項の実態に関わる項目等についても同様である。結果として、たとえば、所管業界に向けて実施する政策が納税者・国民を代表とする「部外者の利益に必ずしも合致しないとする評価に結果しかねず、あるいはそういう評価に数量的根拠を与えかねない項目は含まれない。

第 5 に、以上の点は、統計作成部署のみならず、当該部署が所属する局（あるいは官房）や府省庁についてもあてはまる。このような組織も、統計およびその作成部署にそれ以上の役割・機能を期待していないし、この期待に基づいて予算や人員を配分・配置している。

第 6 に、産業連関表の作成、SNA 統計の推計、産業別生産性指標の推計、各種デフレーターを含む「物価統計」の作成など、双方の利益から遠い「統計」の作成に関わる作業への協力要請には消極的であり、その改善に向けた作業にもほとんど関心を示さない。

第 7 に、個別の業務統計は、所管省庁・所管課と所管業種の間で成立する密接な協働関係に基づき、双方の利益の実現・増進を第一の目的として作成され、「部外者」の利活用・check をほとんど想定しない。このため、[4]の冒頭で Policy Users' Panel の最初に登場した Schultze の発言の冒頭部分として紹介した Winston Churchill の remark に関係づけた “the policy use of statistics is not the best guide to statistics priorities” がそのまま当てはまるリスクが高い。このリスクの帰結として予想される統計とそれに基づく政策のはなはだしい biases についてもほとんど感知されないだろう。

「タテ割り」は、所管課と所管業界の間で成立する密接な関係を核とするが、各方向・方面に広がり、巨大な規模の利益共同体を形成している。たとえば、（とりわけ与党の）国会議員まで「タテ割り」に組み込まれ、「族議員」という呼び方が長く愛用されている。こ

のため、いくつかの国々で観察されるような議会を通じて統計需要を刺激し顕在化させるという企図は、現在の日本ではほとんど期待できないかもしれない。この点に対する選択肢の一つとして、野党議員による根拠を明示した説明の要求、およびその内容をめぐる評価と議論さらに論戦を活性化させ、求める根拠の中に **quantitative evidence** を的確に位置づけるという方法が有効かもしれない。これを通じて根拠が公開されるようになれば、利用可能な統計に対する需要が顕在化し、同時に統計の正確性・**reliability**・**consistency** が個別的・具体的に注目される契機になるだろう。<sup>52</sup>

「学識経験者」やメディア関係者などについても状況はあまり変わらない。審議会・委員会・研究会などでは、事務局（所管省庁や所管課）がメンバー構成や話題・議論の内容を実質的に決定する。このため、結果として、目的と利害関係を適切に理解する「族委員」とでも呼ぶべきメンバーが多数を占めることになる。事務局の意向の実現に協力的でなければ、発言に耳を傾けてもらえず、次回以降参加を求められなくなる。結果として協力的でない人物は参加しない（**self-selection**）状況が長期間にわたって継続することになる。

このような状況下で、業務統計の見直し等を有効に提起し実現することは容易ではない。

#### 鹿鳴館の譬え：続き

先に、日本の統計の現状を解説するために、閉鎖もされず半世紀以上そのままの姿で存続している鹿鳴館のような存在」だとする譬えを用いた。本項はその続きである。

「先進国の仲間入り」を目指した時期の日本がそのための手段の一つとして選択したのが統計制度の整備であり、先進諸国のものに勝るとも劣らない統計の作成・公表であった。戦後間もない時期の日本にこの目標を迅速かつ有効に実現するための手段は存在せず、この目標の実質的実現に対する支持はほとんど存在なかった。当時の日本では、バラバラに作成・利活用されていた業務統計を除けば、利活用可能な統計の存在ははなはだしく貧弱であり、その充実を目指すべきだとする主張に対する支持についても同様であった。このような状況下で急いで整備された統計システムであったから、実質は業務統計の寄せ集めの外側に築いた板塀に描かれたお城の絵のようなものであった。

その後、板塀に描かれたお城の絵の上に「先進国の仲間入り」に不可欠だとして「建築」が企図されたのが産業連関表であり **GDP(SNA)**統計である。統計とは各業務統計およびその集合体だと考える各府省庁の統計関係者にとっては、いずれも「求めに応じて必要最小限の協力はするがそれによって本務である所管統計関連業務が制約され重大な影響を受けることはない」と位置づける存在であった。結果として、スタート時点についてはともか

---

<sup>52</sup> もっとも、現状では、野党議員の質問や議論・論戦の多くが、スローガンやキャッチ・コピーを羅列した人気取り競争か、せいぜい神学論争のようなものという観を呈しており、あまり多くを期待できないかもしれない。

く、その後の産業連関表や GDP(SNA)統計の内容や推計方法の見直し、さらなる version-up や展開などへの協力・積極的対応の要請等は「想定外の事態」であり、前向きに対応する理由に乏しかった。三輪[2015]に見た、93SNA が推奨する supply-use tables の作成と積極活用などの採用を事実上棚上げしている現状は、このような状況・環境条件の反映だと考えると理解しやすい。

産業レベルの productivity 指標の定期的な作成と公表についても、状況と環境条件は同じだろう。サービス分野の統計が全般的に不備あるいは欠落しているとの指摘の歴史は古く、その抜本的な充実策の推進の必要性が広く認識されていたにもかかわらず、経産省（旧通産省）の「特定サービス産業実態調査」（「特サビ」）の調査対象範囲はなかなか広がらなかった。<sup>53</sup> サービス分野を含む「経済センサス」の開始までに「特サビ」の開始から半世紀弱の時間を要した理由も基本的には同様だろう。GDP deflators を含む物価統計の内容と位置づけについても事情は同じように見える。

このような状況・環境条件下で各統計作成部署を含む多数の関連部署の利害と意向を「調整」して三輪[2015]に見た一連の課題の実現を促し容易にする役割を担う「司令塔」「司令部」は存在しない。そういう存在の必要性も広くは認識されていない。もちろん、かかる状況・環境条件の見直し・変革を検討しさらに実現することの必要性についても同様である。関連して、統計全体を一つのシステム(the statistical system)と捉えて各統計をその中に位置づけて相互に関連づける作業についても同様である。実質的役割を果たす「司令塔」の創設は、その考え方の提起の段階から猛烈な反対あるいは無視という抵抗に遭遇するだろう。もっとも、そのような動きが具体化する以前に、「いかなるイメージに基づいて誰が課題と目標を設定し、誰に働きかけて、どのような手段と方法で計画・運動を推進するか？誰が好調・協力するか？いかなる incentives に基づくか？」と考え、苦笑する読者が多いはずである。

このような統計（指標）の現状と問題点に対する関心の低さは、それらの統計（指標）の日本の「統計」の世界での位置づけが低いままであることの反映であり、さらにこのような統計（指標）の価値と有用性に対する政府関係者のみならず消費者（国民・納税者）の認識・評価の低さを反映している。「閉鎖もされず半世紀以上そのままの姿で存続している鹿鳴館のような存在」の板塀に描かれた絵のような状況のまま放置されているとすれば、ほとんど誰も関心を抱かなくても不思議ではない。

結果として、日本の統計は、作成者側と users 側の双方に、the statistical system という発想、各統計が相互依存関係にありこの関係の積極活用が各統計の正確性・reliability を高めると同時に統計相互間の consistency を確保し高めることにつながるという発想のい

---

<sup>53</sup> とりわけ、経産省所管サービス産業分野の外側へはほとんど広がらなかった。

ずれもが乏しく、そのことの重大な帰結に関する認識も決定的に欠如している。これは、各統計作成部署だけでなく、関係各省、政府全体、さらに政府各部門や研究者等の users を含む、国民のすべてにあてはまる。このような状況が長期間にわたって継続している。

#### 「医療情報 民間研究へ解禁」と題する新聞記事について<sup>54</sup>

「医療情報 民間研究へ解禁 政府検討 漏洩に罰則規定」と題する記事が 2015 年 1 月 4 日の『産経新聞』朝刊 1 面に掲載された。政府が診療報酬明細書（レセプト）や特定健診などの医療データの研究利用を促進する規制緩和を検討していることがわかったというのである。

これらの医療情報を匿名化して蓄積管理している「ナショナルデータベース（NDB）」の根拠法を見直し、情報漏洩への罰則や利用ルールを明確化することで、公的研究機関に加え、民間も NDB を活用しやすい環境を整える。医療のビッグデータの活用で、予防医療の研究などを推進し、増大する医療費の抑制につなげる狙いだという。

政府は高齢者医療法や行政機関個人情報保護法を根拠としている現在の NDB の扱いを、政府機関が統計を作成・提供する際の基本ルールなどを定めた統計法を根拠とする形に改める方向で、規制改革会議を中心に検討し、詳細を詰めるという。NDB の研究利用は現在も可能だが、高齢者医療法や行政機関個人情報保護法には研究利用に関する明確な規定がない。情報漏洩に関する罰則がない。そこで、NDB の根拠法を統計法に変更し、さらに、現在は公的機関や大学、公益法人などに限定されている研究利用を、公益性の高い研究を手がける民間機関にも解禁する規制緩和を検討する。

平成 21 年 4 月から収集を始めた NDB のデータ件数は 26 年 10 月時点で約 83 億 4,800 万件であり、膨大なデータはさまざまな医療研究に役立つと期待されているという。

この記事の内容が「事実」だと仮定しよう。

おそらくは厚生労働省の保険局が所管し、保険局外部での利用をほとんど想定していないデータベースである。「そういうものによくも NDB などという大そうな名称を付したものだ・・・」と感心する読者も多いだろう。記事によれば、「研究利用の可否は、厚生労働省の『レセプト情報等の提供に関する有識者会議』が個別に審査している。ただ同会議は開催頻度が少なく、審査の手続きも煩雑との指摘が多い。利用が認められても提供されるデータに制約があり、精度の高い研究がしにくい状況にあるという。」

「高齢者医療法等には研究利用に関する明確な規定がない。情報漏洩に関する罰則がない」ことはわかりきったことだった。「なぜ、当初から統計法に基づくものとしなかったのか？ 広範な利用を回避したかったのではないか？ それが保険局と医療機関双方の意向

---

<sup>54</sup> この項の内容は橋本英樹教授との personal communication に強く依存している。記して深謝する。

だったのではないか?」「高齢者医療法等にそのような規定が存在しない理由は何か?」などの点に関心が向かう読者も少なくないだろう。

「それが、なぜ『解禁する規制緩和』に向けた検討を開始することになったのか?」という点も興味深い。 「実効性のある規制緩和が実現するか?それを誰が監視するか?まさか、(もともと後ろ向きだった)保険局ではないでしょうね?」という点により大きな関心が集まるだろう。<sup>55</sup>

「民間機関にも解禁」することによって「さまざまな医療研究に役立つと期待される」という。収集されたデータが研究者への公開・利用のための整備が進んだ状態にあるか?いくつかの理由で互換性を持たず、あるいはクリーニングが不備のまま「ただ貯められている」状況にあれば、利活用は進まず、期待は現実化しないだろう。公開することと利活用が進み大きな成果が上がることとの間には大きな距離がある。この点に関する保険局の姿勢・対応を誰が監視するか?実効性のある対応策を誰が主導して実現するか?<sup>56</sup>

さらに、「民間機関にも解禁」の前に、「保険局自身がこのデータベースを有効に活用しているか?活用した成果を国民にわかり易く明示してきたか?」という問いにも関心が向かうだろう。公表されている成果を見るかぎりほとんどゼロというのが実情のようである。

「原因は何か?」「そもそも何を目的として関連データの収集を開始したのか?」「政府部内での利活用も実現していない(想定していない?)収集データでは、『規制緩和』後も活発な民間利用の実現が可能な状態にできない(しない)のではないか?誰がその点の『品質保証』を保証するか?」<sup>57</sup>

ここで重要な点は、「業務統計」の中にこのようなものが少なくないことである。日本には、多岐にわたる多種・多様な「業務統計」が広範囲に存在する。多くはその存在すらほとんど国民に認知されていない。膨大な情報が収集されてデータベース化されているケー

---

<sup>55</sup> こういう時のためにこそ、有効に機能する「司令塔」があればよいと考えて、「無理かな・・・?」と肩をすくめる読者が多いかもかもしれない。

<sup>56</sup> 関連して三輪[2015]の注 72 を参照。

<sup>57</sup> 「業界団体等の協力が得られないから」という理由で利活用が制約されているのであれば、まだ救われるだろう。しかし、有用な情報の収集自体が強く制約されているのであれば(たとえば、病名情報が不適切であって疾病別の分析に堪えない、地域や病院コード化が適切に実施されず、地域別医療費や医療機関別医療費などの計算が実質的に不可能である、あるいは収集データのコード化・データベース化がデータの利活用に適切に対応可能な状況になっていないなど)が原因であれば、有効な利活用、実効性ある規制緩和の実現は容易ではない。そのような「品質保証」されない状況にあるデータが「規制緩和」により広く利活用されるようになることの帰結は悲惨だろう。利活用から導かれる「結論」の信頼度が低く、その信頼性・妥当性などの確認や問題点の検討も容易でない(不可能である)。「厚生労働省により収集されたデータに基づく」ことを強調する奇怪・奇妙奇天烈な「検討結果」が横行することになるかもしれない。「報道機関を自称する新聞社による記事だから、以上の点に配慮した情報を少しは提示してもよさそうだが、ないものねだりだろうね」と苦笑する読者が多だろう。

スはむしろまれである。「業務上」必要だと考えてもその収集が実現しないケースや、「業界団体」が所管課に替わって情報を収集し、その集約結果の一部を所管課に知らせるといふタイプのケースも少なくない。<sup>58</sup>このケースのように、収集したデータベースについて「民間研究への解禁」がオープンな話題として浮上するケースはさらに稀だろう。

かかる「業務統計」の広範な存在と作成方法・利活用が、「タテ割り」とも評される現行行政システムの基盤となりこれを条件づけている。それが政府統計の利活用の軽視、**quantitative evidence-based policies** の実現の遅れと表裏一体であり、その普及を遅らせる主要な原因の一つとなっている。

### 現状からの脱出方法は？

以上に見た如き現状から脱出し、より望ましい状態に向けて動き出すための方策はどのようなものか？存在するか？以上の「診断」を読んだ読者の多くは、「容易ではない」と考え、「不治の病であり、お手上げだ・・・」と諦めるかもしれない。もちろん、わかったような顔をして何かを記し、提案するものではない。本論文冒頭に引用した「実現可能ならとっくに実現していた・・・」という Shultze の発言に対する Thomas Juster のコメントを想起してほしい。

日本の統計の現状から脱出して事態を改善することに対する demand は乏しく、実質的に存在しない。ほとんどの国民、政府や専門家・研究者を含む users は、問題の所在・重要性・深刻さを認知し、さらに認識するための手段を与えられていない。さらに、統計の有効な利活用の実績に乏しいこともあり、統計の価値、統計活用から期待できる便益・利益をほとんど認識・理解していない。そのための契機・手段に接する機会さえ乏しい。

現状からの脱出を企図してそのための突破口・契機が存在するとすれば、現状からの脱出とそれによる事態の改善に対する期待と需要を創出することに焦点を合わせ、そのための具体策を検討することあたりだろう。そのように考えて、「勸進帳」と名付けた三輪[2014a]で、統計需要の創出・喚起、そのための統計の利活用を増大させ活性化させることの重要性を強調した。さらに統計の利活用の活性化のためにも **quantitative evidence-based policies** 推進の有効性と重要性に関する理解を促し需要を喚起することを強調した。

現状の長期間にわたる継続は、users を含めたほとんどの国民に統計の役割・魅力を知る機会が与えられず、結果としてそれを認知・認識したことがなかったことを意味する。<sup>59</sup>各

---

<sup>58</sup> このようなケースでは、通常、情報収集に必要なコストは業界団体側の負担となっており、所管課の側が収集情報の内容に立ち入り、注文を付けるのは容易でない。

<sup>59</sup> もちろん、すべての国民が（少なくとも **potential** には）強く望んでいると主張するのではない。多くの国民は複雑なこと面倒なことに直接の関心を持たず関わりたくないと考え、傾向が強く、目にし耳にした「結果」だけに強く反応するケースも少なくない。さらに、自らの利益に合致する政策が受け入れられているグループ（たとえば、利益団体や圧力団

部署に分散する統計作成関係者は、一つのチーム(**Team Japan**)として見ると、周回遅れどころか、ピットに入ったことすらない。**Team members**としての意識を共有していないという意味で **team** 以前の段階にある。各統計が **the statistical system** の一環であり、全体で1つの **system** を構成するという意識を共有してはじめて **team** と呼ぶに値すると考えれば、待ち受ける難関・困難性・障害等については **Team Japan** としてピット・インした後によろやく見ることになる。<sup>60</sup>

現在の日本では、[4]と[5]で紹介したような性格・内容の **panels** は成立しない。開催を企画しても、**panel** 参加者、**floor** 参加者のいずれも実質的に不在だろう。2つの **panels** で展開されたような内容に対する需要も存在しない。統計作成部署およびそれらの所属省庁の中にも存在せず、研究者・実務家を含む **users** の中にも多くはないだろう。もっとも、現状およびその変革可能性の乏しさを考慮した諦めに起因する部分も少なくないかもしれない。

「先進国の仲間入り」を目指して急いで統計(制度)を整備した時期に、いずれ「タテ割り行政の壁」が重大な軛・制約となることを予想せず、対応策を講じておかなかった。その後の半世紀間にも有効な手を打たなかった。産業連関表や **SNA** 統計などの位置づけは曖昧であり、その後の見直し・展開に必要な対応策を講じなかった。現時点でも、**Team Japan** 共通の課題だと位置づけていない。

#### 対応は容易でないが、被害者は国民

現状のまま放置することの最大の被害者は国民(消費者・納税者)である。

課題・問題点を的確・適切に理解すれば、統計作成関係者、さらに関連政策決定者を含む政府メンバーの中で、統計の現状を放置してよいと考える人の数は多くないだろう。実質的評価がはなはだしく低かった迎賓館としての鹿鳴館およびそこにおける活動が半世紀後にも存続しているようなものだというさびしい現実を認知・認識・理解する人があまりに乏しいことが現状を存続させている。

「トランプの『手札の全取り替え』のような手段を・・・」と言っても、「何とどうやって取り替えるか?それで改善する保証は・・・?」と当惑するだろう。「太陽政策」には、

---

体)のメンバーは政府あるいはその一部門と同様である。ほとんどのメディアは、多くのケースで、以上の2点を共有するよう見える。

<sup>60</sup> 1960年代から70年代という時代に、独占禁止法の健全かつ有効な定着のためには、公取委の積極的な活動とともに、独禁法関係の研究やビジネスで食う連中の数が大きく増大することが必要だという主張があった。統計の利活用についても同様だろう。その利活用で食う人の数が増え、その活動に対する関心・注目度が高まり、利活用者の中からスターが生まれて高い報酬を獲得するようになることが重要だろう。もちろん、統計を利活用した成果をうまく活用する(二次利用)人(政府関係者や研究者など)の数の大幅な増加も必要だろう。統計作成部署のファンクラブだけでは発展性がない。報酬としては、**money** と同時に面白さと名誉・名声も重要である。現時点では、いずれも存在しない。

実現可能性とは別に、個別課題に即した具体策が必要だろう。しかし、そんなものは、筆者のような「部外者」には見当がつかない。それが、ここで止まる理由である。先を急いでもロクなことにはならない。

「タテ割りの壁」への対応策として、panels の議論の紹介の中でアメリカに関連して言及したような、statistical agencies 間の mild competition のようなメカニズムの活用が有効かもしれない。しかし、かなりの程度の「独占力」は存続する。「タテ割り」行政下の業務統計を、no (or little)-monitoring の状況のままに放置すれば、深刻な「問題」の発生が予想される多様な「課題」は存続する。

もちろん、「もっとまじめにやれ・・・」とか「もっと働け・・・」と一般論で各統計作成部署に pressure をかけても、有効ではない。関係者の行動を決定する incentives の体系、関連組織の意思決定システム、さらに政策の立案・決定・実施・評価のシステムの現状を踏まえた、「太陽政策」とでも呼ぶべき具体的な対策が必要だろう。

「供給される財・サービスのメニューの内容や品質を最終的に決定するのは消費者の行動だ。供給者の行動に無関心・無頓着な消費者は、財・サービスの貧弱なメニューと劣悪な品質に悩まされる。もっとも、『知らぬが仏』で、悩みもしないかもしれない。各消費者の選択、その合成物である市場の評価を反映する。統計の内容、その利活用の現状、深刻な『問題』が長期間にわたって放置されていること、それがほとんど話題にもならないこと、これらも最終的には国民・納税者・消費者の選択行動を反映している。供給側である統計作成部署、その所属府省庁、さらに政府全体の行動も同様だ。そういう行動を可能にしているのは、最終的には、国民・納税者だ。政治家やメディア等の行動についても同様だ。何も知らず、知ろうともせず、何も求めない・・・ことのツケだ。『政府は何をしているんだ・・・』と言っても・・・。Quantitative evidence-based policies の受け入れ・定着が一向に進まないのも同じ理由によるのだ。ヤレヤレ」と肩をすくめて苦笑する読者が多いかもしれない。

とまれ、国民の多くが「王様は裸だ」と気づく日がいずれ到来することを覚悟する必要がある。いろいろ深刻な問題を抱えたままの統計を含む確たる論拠・証拠に基づかないで「政策」を実施しながら「王様」およびそのお付き（政府）として振る舞っている（きた）ことに国民の多くが気づく日の到来は、可能であれば見たくないほとんどの読者が思うだろう。

## [7]. 結語

Statistical Agencies succeed when public debate moves beyond arguments over the value that should be attached to a statistic to discussions about what the value of the

statistic implies for policy purposes. ...

Productivity measures are often used as key economic indicators for evaluating relative performance across industries, across countries, and over time. Unfortunately, debates about productivity all too often revolve around what the growth in productivity actually is. Part of this problem arises because some statistical systems produce conflicting estimates of productivity growth. Integrated systems of national accounts (SNAs) reduce these problems.

The publication of productivity measures is an important activity of the CPA (Canadian Productivity Accounts). Statistics Canada's productivity program has evolved over the years, stimulated by changes in data availability, by new developments in the economics literature, by the needs of data, and by the increase in profile of the economy's productivity performance in Canadian public policy circles.

Baldwin and Harchaori [2006] pp.439-440

三輪[2014a~c, 2015]の4つの discussion papers の内容およびその内容を踏まえた本論文の前節までの内容（つまり、本論文シリーズの内容）を見て（「内容を読んで」とまでいかないとしても）、多くの生真面目で優秀な官僚（役人）で構成される政府が、安定した組織的行動の成果として作成し定期的にスケジュール通りに公表している膨大な量の政府統計について、このまま放置すれば、「国民の多くが『王様は裸だ』と気づく日がいずれ到来することを覚悟する必要がある」という状態にある（ずっとそうであった・・・）とは、と素直に驚く読者も少なくないだろう。もちろん、「まさか・・・」とにわかにはこの見解を受入不能な読者が圧倒的なはずである。政府統計の作成方法や体制にまで立ち入って関心を持ち理解する人ははなはだ少ない。そもそも日本の統計という存在に対する関心はそれほど低い。多くの読者には以上の議論の内容の問題設定と概要すらほとんど理解不能だろう。これも統計関連「政策」の成果の一端かもしれない。

とりわけ作成方法および推計結果の正確性と信頼度、さらに統計相互間の consistency の確認体制にまで注目すると、個別統計と統計全体のいずれについても、日本の統計の現状には、多方面にわたって多数の深刻な「問題点」・検討課題・改善点が存在する。統計作成関連部署を含む政府内部でもほとんど話題になることなく放置されている。この状況が半世紀にもわたって放置されてきた。「放置したことの弊害が顕著に観察されるわけではないから・・・」という見方もあるかもしれない。政府統計の最大の users は政府およびその各部門だから、顕在化しない理由は政府が積極的に利活用してこなかったことによるのかもしれない。

三輪[2015]に見た如く、quantitative evidence-based policies の受け入れと急速な展開を

背景としこれと並行して、多くの統計先進諸国で政府統計のさらなる充実・改善・展開が急速に進行しつつある。かかる国際的な趨勢・展開と比較すると、日本の統計の現状は、多くの「問題点」を抱えた状態のまま停留し、各国の統計との gap はさらに急速に拡大しつつある。現状が広く知られることになれば、日本の統計のみならず日本経済の現状や政策の内容等に関する政府の説明、さらに日本の統計を用いた研究者の研究論文も、国際的評価・信用が低下し、受け入れ可能性が低下するだろう。

本論文シリーズを通じて、日本の統計が抱える多様かつ深刻な「問題」群の所在を認知したとしても、「問題」「課題」への対応、さらに解決は容易でない。統計作成部署を含む政府内部関連部署のメンバー、さらに各方面に存在する統計 users のほとんども、「問題点」「課題」の具体的内容についてほとんど認識していない。その一部が一連の論文を読んでようやく気づき始めたという段階である。譬えていえば、患者およびその周辺が「病気」であることに気づいていない状況下で、まったくの「部外者」が深刻な事態にあり放置することの社会的コストがあまりに深刻である点を指摘し、患者の周辺と「部外者」の周辺の双方で一部が「そりゃあ大変だ・・・」と言い始めた段階程度だろう。患者とその周辺は、「この患者の状況のどこが病気だというのだ・・・」と強く反撥するかもしれない。医師（専門家）を派遣して調査することを「政府」が決定したとして、診断に向かう医師にも病気の症状はほとんど不明であり、情報収集に関する患者およびその周辺の協力がどこまで得られるか定かではない。かかる状況下で、的確・適切で迅速・有効な処方・処置を期待しても、混乱だけが残る結果に終わるだろう。急いではことを仕損じるともいう。

[6]の冒頭で、次の如く記した。[4]と[5]で、アメリカのケースを取り上げて、日本と比較して、統計関連のインフラ・環境条件が格段によく整備され、evidence-based policies の基盤としての統計に対する強い需要がある国においてさえ、the statistical system の実現とさらなる進化に向けた作業が直面する課題・困難性・障害について見た。日本の現状に照らせば、the statistical system の重要性と有用性の認識が統計作成関係部署間で広く共有され、その実現に向けた「司令塔」の活動が順調に機能しはじめ、よりよい統計に対する国民の関心と需要がかなり高まった段階でようやく直面する事態・状況と課題・困難性・障害を見たことになる。「[4]の panelists のような苦勞をし、不平・不満も口にしたいし、[5]の panel で話題になったような一連の作業・活動にも挑戦してみたい・・・。いつになったらそんな舞台に立てるんだ」と深刻な frustration に陥る読者がいるかもしれない。もちろん、妙案・妙手はない。本論文冒頭に引用した Thomas Juster の発言を見直していただきたい。「実現可能ならとっくに実現していただろう。もっともだ・・・」と苦笑する読者が多だろう。

このように考えて、本論文シリーズを、問題点・課題の指摘と発生メカニズムの解説を

内容とするこの論文で一段落とする。<sup>61</sup>

「問題」「課題」「対応策」の本格的検討が即座あるいは早急に開始されることはないだろう。徐々に関心が高まり各方面で検討・議論が開始されそれが大きな流れになるまでに、「王様は裸だ」と多くの国民が気づくかもしれない。そうはならないことを願うとしよう。検討の方向は多方面にわたるだろう。個別統計の「問題点」「課題」の具体的内容を指摘し、早急な対応を作成部署に声高に迫るというタイプの主張（「北風政策」）が有効な対応策として受け入れられる可能性は乏しい。関係者の合理的選択の結果として現状が維持されているのであり、現状が関係者にとって *incentive compatible* であるという現実に留意する必要がある。個別統計と担当作成部署の行動を条件づける母体府省庁と所管部署の双方に関わる誘因体系を含む環境条件に応じた、個別具体的な診断に基づく有効な処方（「太陽政策」）が必要だろう。

個別統計と統計体系全体のいずれについても、問題状況の把握や対応策、さらに、「そもそも・・・」という統計作成・整備の目的などに関わる適切かつ有効な議論・検討は、各統計部署やその所属府省庁が個別に実施できるものではない。実施したとしても、せいぜい *local optimum* を目指すにすぎない。他の関係府省庁との足並みが大枠としてでも揃うということは期待しにくい。もちろん、それぞれの組織の各メンバーの手に負えることではない。本論文シリーズでは、府省庁内の位置づけ・役割分担とそれを反映した誘因体系を考慮して、個別統計の「問題点」や「課題」の内容を具体的に指摘して担当作成部署の迅速かつ的確な対応を求めるようなことはほとんど行っていない。しかし、突然、天から誰か（何か）が降臨して、「問題」を解決するなどということもない。

より良い製品を世の中に送り出して広く受け入れられることは、基本的には多くの職場メンバーに共通の願いだろう。強く明確に意識するか否かはともかくとして、統計作成部署（関連部署）を含むあらゆる経済組織にとって、[2]に見た 5W1H は共通して直面する課題である。ほとんど誰も見向きもせず、製品の内容と質を気にする必要もない状況は、職の安定性に不安がないとしても、多くの関係者にとって不幸だろう。

本節冒頭に引用した *Statistics Canada* のメンバーの論文の冒頭の文章のような志向性とそれに沿った試み・努力は、日本の統計作成部署メンバーにとっても魅力的かつ必要だろう。作成する統計の内容や提示の仕方などを受け手の反応を想定して見直し工夫すること、そういう点での試行錯誤を繰り返すこと、それを有効かつ効率的に実施するための体制を整備・改善することなどは、（政府内部は例外だとしても）あらゆる組織で精力的に推進されていることである。

統計に関しても、たとえば、以下のような努力の多様な方向性がある。(1)統計の内容や

---

<sup>61</sup> 先に用いた譬えを用いれば、「19世紀の第1次アフリカ探検隊の報告書シリーズの完結編」にあたる。もちろん、アフリカ探検がこれで終了するのではない。

作成方法に関心を抱いた users に向けた内容豊富でわかりやすい説明書・作成マニュアルの一層の整備や関連情報を含む discussion papers などの公表、(2)各方面からの声の受け皿を設置して、情報を収集し整理しつつ対応を提示するなどの触媒の役割をより有効に果させること、<sup>62</sup>(3)所管統計の有効な利活用例を示し、あるいはその方向性を政策担当部署に具体的に示唆すること、(4) (3)に関連して、統計の有効かつ適切な利活用方法の有無等に関する打診・相談に応じることを明言し、“sales promotion”に乗り出すことなど。

有効な quantitative evidence-based policies の受け入れ・定着の推進は、統計の積極的な利活用を促し、統計の内容・作成方法・相互関連、さらにそれらの大幅改善に向けた関心を高めるだろう。説得的な evidence に基づく政策であることを示す必要がある政策担当部署は関連統計作成部署に協力を求める。統計の利活用に関する知見とノウハウの蓄積を目指すとともに、統計関連部署の活動の充実と協力関係の確立・維持を重視するだろう。研究者の世界でも、統計を適切に利活用した研究に対する関心が高まり、結果として質と量の両面での研究成果の充実・改善が進むだろう。国民の関心が高まれば、メディアの関心の方向も変化するだろう。<sup>63</sup>以上の点で、有効な quantitative evidence-based policies の受け入れ・定着の推進が、統計の現状が抱える「問題」「課題」への対応策の中心に位置する重要事項の1つだろう。

このような状況の展開は、統計の作成・利活用両面における「専門家」の地位と役割を増大させ、専門家の活動に対する需要を飛躍的に増大させ、その育成・確保にも関心が向

---

<sup>62</sup> たとえば、クレーム処理である。クレームや注文への対応システムの設計に際しては、次の点に強く注意する必要がある：受け皿を、「現場」とは別の部署に設置し、独立性と強い権限を与えること；さらに、クレーム等の受付を奨励すること。そうしないと、有用なクレームも容易には顕在化しない。日本の役所（メディアも同じだろう）は、この点で最悪である。public comment にしても同様であり、せいぜいのところ、言い訳のための形式的対応にすぎないと考える読者が多いだろう。

<sup>63</sup> 日本にかぎらないが、専門家間で広く受け入れられた実証研究の成果が現実の政策の決定・見直し・変更に結果するとはかぎらない（正確には、そういうことはほとんどない）。筆者が直接関わったケースでも、たとえば、中小企業金融との関連で積極的に推進されている政策を代表する「信用保証制度」について、三輪[2010]は、膨大な額の財政資金の投入は見るべき成果に結果していないという結論を導いた。政府側（経済産業省）の見解については、同論文(2)の Part II を参照。「失われた20年」騒動に関連する「不良債権処理」論議（政策）については三輪[2011b]を、「金融危機」論議（騒動）については三輪[2011a]を参照。もちろん、quantitative evidence は政府統計にかぎらない。上場企業に「外部取締役」の設置を「強制」という金融庁の長年の懸案（一部の人たちの「悲願」）がようやく実現するようである。しかし、この「政策」も論拠と証拠のいずれもが明確でない。広く読まれているわれわれ（私と J. Mark Ramseyer Harvard 大学教授）の強い疑問を提示する検討結果は無視されたままである。三輪＋ラムザイヤー[2007]の第3部は、英文の長い論文を読みやすく日本語で紹介している。2005年4月16日の『日本経済新聞』の1面トップで紹介された「上場企業、社外取締役義務付け 金融庁 東証などに要請へ」と題する記事については、同書第8章冒頭部分を参照。

かうだろう。統計作成部署や政策決定部署を含む政府部内で「専門家」の数、質および地位・役割が向上し、統計の内容と利活用が改善されて、統計に対する国民の関心も高まる。同時に、諸外国を含む外部の専門家との関係の改善が進みより実り多い協力関係が構築され成果を発揮する。現状では、外部の専門家を適切に「利活用」することが可能なインフラ（それを可能にする専門家の存在と活躍がその重要な一環である）が統計作成部署とその周辺にほとんど存在しない。<sup>64</sup>

人間は基本的に面倒なことは回避したがる生き物である。Performance/cost の低いものについても同様である。行動を条件づける incentives と人間の反応・行動の関連性に注目する必要がある。しかし、これは統計作成関連部署に特有の課題ではない。企業経営者を典型とする組織管理者がほとんど例外なく直面し解決に挑戦し続けている課題でもある。ここでも、「北風政策」は有効に機能しない。

とまれ、気の長い話である。<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> 現状では、専門家が作成する国際機関や各国統計専門部署が作成する研究報告書や論文を正確・的確に理解し活用すること、専門家が集結する conference 等に専門家として議論に参加・貢献しその成果とともにそこで構築した人脈を日常的に活用することなど、「広く智識を世界に求め・・・」ることも容易でないだろう。そのような活動を試みる人物も受け皿の確保に難渋することになる。関連して、[2014b]の注 43 を参照。「ゼネラリスト万能」とも評される日本の官僚組織では戦前期から一貫して「専門家」の育成・処遇に苦慮し、その軽視・冷遇に起因する専門家不足の帰結に後悔してきた。この注で紹介した、海軍の暗号専門家のケースは象徴的事例である。同様のことは民間組織でも起こりがちであり、しばしば日本企業の特徴の一つともいわれる。「バブル期」に大きな話題になったファンド・マネージャーの performance が芳しくなかったと考えて、「崩壊」後に大手信託銀行で、「通常の行員のローテーション人事とどのようにして区別しているのですか」と聞いたことがある。「同じです。昨日まで支店営業をしていた行員がいきなり資産運用に従事します」というのが苦笑交じりの回答であった。もっとも、その後大きく変化したようである。

<sup>65</sup> 「実現可能ならとっくに実現していただろう・・・」という見方を本論文の基調とした点に関して、次のような違和感を覚える読者が少なくないかもしれない。「もっともな選択だし、基本的には異論はない。しかし、強調しすぎると、極端に例外的なケースを除いて、少なくとも組織に関わる『問題』『課題』は解決できず、遅かれ早かれすべての組織はそういう『問題』に押しつぶされる・・・ことにならないか？ほとんど誰も気づいていない状態から、支配的多数が『課題』の解決に邁進し始めるといふありそうにないほど例外的なケースを除けば、いつもそうなる・・・。安定した状態にある組織は、巨大な船のように、いつかは沈む。沈む前に対策を講じることは不可能だから、その前に廃船にするのだ。『大企業病』のようなものだ。有効な対策を講じることは至難の業だから、企業の寿命は 30 年とかいう・・・。しかし、本当だろうか？すべての大企業が 30 年前後で没落したか？」当然の違和感だろう。「王様は裸だ」と多くの国民が口にするという事態の到来を不可避だと考えれば、本論文シリーズのようなものを書いて憎まれ役を買って出るようなことは単なる悪趣味にすぎない。しかし、この違和感に沿った検討は「太陽政策」の重要な一環となるはずであり、それは「部外者」の手に余る。

多くの企業を含めたほとんどの組織は、現時点であるいは近い将来に重大な「問題」「課題」に直面する。過去に「問題」「課題」に適切に対応したことの結果が現在の姿であるはずだ。組織の上から下までの各段階に、「問題」「課題」に気づいて対応の必要性を認識し、

## Reference

- Atkinson, Tony [2005] *Atkinson Review: Final Report*, (HMSO), Palgrave.
- Baldwin, John R. and Tarek M. Harchaoui [2006] “The Integration of the Canadian Productivity Accounts within the System of National Accounts: Current Status and Challenges Ahead,” in Jorgenson et al eds. [2006].
- Berndt, Ernst R. and Jack E. Triplett eds. [1990] *Fifty Years of Economic Measurement: The Jubilee of the Conference on Research in Income and Wealth*, NBER: The University of Chicago Press.
- Feldstein, Martin et al. [1990] “Luncheon in Honor of Individuals and Institutions Participating in the First Income and Wealth Conference (December 1936 – January 1937)” in Berndt *et al.* eds. [1990].
- 二上唯夫[2009] 「SNA 生産勘定推計の精度向上に向けた課題」『統計学』第 96 号、3 月.
- Griliches, Zvi ed. [1992] *Output Measurement in the Service Sectors*, NBER: The University of Chicago Press.
- Jorgenson, Dale W., J. Steven Landefeld, and William D. Nordhaus [2006] “Introduction”, in Jorgenson *et al.* eds. [2006].
- Jorgenson, Dale W. and J. Steven Landefeld [2006] “Blueprint for Expanded and Integrated U.S. Accounts: Review, Assessment, and Next Steps”, in Jorgenson *et al.* eds. [2006].
- Jorgenson, Dale W., J. Steven Landefeld, and William D. Nordhaus eds. [2006] *A New Architecture for the U.S. National Accounts*, NBER: The University of Chicago Press.
- 上窪實[1986] 『私の品質経営』 日科技連.
- 倉林義正・作間逸雄[1980] 『国民経済計算』 東洋経済新報社.
- Landefeld, J. Steven [2000] “GDP: One of the Great Inventions of the 20<sup>th</sup> Century,” *Survey of Current Business*, January, pp.6-14.

---

関係者に働きかけながら対応策を講じ始めるタイプの人たちが存在する。企業であれ官庁であれ、「問題」を見つけ、対応策を講じることができる（こういう前向きに **initiative** を発揮できるタイプの人材を“**initiator**”と呼んでおこう） **initiator-type** の人材は貴重であり重要である。多くの府省庁で存在感が薄く活動内容に大きな期待が向けられていない統計関連部署には、これまでそのような人材は配置されずたまたま配置されても能力の発揮は期待されてこなかった。少なくとも、このような状況の転換が必要であり、そのためには、各府省庁のトップにその必要性を認識・痛感させるようなアピール・働きかけが必要不可欠である。「問題」「課題」の認知・解明と解決に適切な **initiator-type** の人材を配置できない大企業はおそらく生き残っていない。

- 松林光男・渡部弘編著[2008]『工場の仕組み』日本実業出版社.
- Mesenbourg, Thomas L., Kathleen P. Utgoff, Larry Slifman, Katharine G. Abraham, and J, Steven Landefeld [2006] “Panel Remarks” in Jogenson et al. eds. [2006].
- 三輪芳朗+J.マーク・ラムザイヤー[2007]『経済学の使い方：実証的日本経済論入門』日本評論社.
- 三輪芳朗[2010]「『貸し渋り』・『借り渋り』と『信用保証』：1998.10~2001.3の特別信用保証制度を中心に (1)(2)」『経済学論集』第76巻第2号、第3号.
- 三輪芳朗[2011a]「『銀行ばなれ』と『金融危機』（騒動）の実相——『法人企業統計季報』個表を通じた日本企業の資金調達行動 1994~2009年度——」『フィナンシャル・レビュー』平成23年度第6号（通巻107号）、5月.
- 三輪芳朗[2011b]「『不良債権』『不良債権処理の遅れ』『追い貸し』と『失われた20年』：日本の経験からの教訓？ (1)(2)」『経済学論集』第77巻第2号、第3号.
- 三輪芳朗[2011c]「統計委員会基本計画部会第2ワーキンググループ参戦（あるいは探訪）記」『統計と日本経済』第1巻第1号.
- 三輪芳朗[2014a]「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：An Invitation あるいは『勧進帳』」CIRJE-J-256.
- 三輪芳朗[2014b]「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：(2)産業連関表、SNA(GDP)推計、GDPデフレーター、生産性指標」CIRJE-J-262.
- 三輪芳朗[2014c]「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：(3)産業連関表・SNA基準年次推計と医療・教育・政府活動分野」CIRJE-J-266.
- 三輪芳朗[2015]「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：(4)93SNA, supply-use tables, productivity index, deflators, the public sector などを通じた国際比較」CIRJE-J-267
- Reinsdorf, Marshall and Jack E. Triplett [2009] “A Review of Reviews: Ninety Years of Professional Thinking About the Consumer Price Indexes,” in Diewert, W. Edwin, John S. Greelees and Charles R. Hulten eds. *Price Indexes Concepts and Measurement*, [2009] NBER, pp.17-83
- Schultze, Charles L., Rudolph G. Penner, Ian A. Stewart, and Roger B. Porter [1990] “Policy User’ Panel,” in Berndt and Triplett eds. [1990].
- 総務省（総務省・内閣府・金融庁・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省共同編集）[2009]『平成17年（2005年）産業連関表——総合解説編——』総務省.