

統計は誰のもの

東京教育大学教授 三 瀨 信 邦

「誰が為に鐘は鳴る」ではないけれども、「誰が為に統計は作られる」ということを考えてみよう。その答は簡単明瞭である。すなわち、「官庁の為に統計は作られる」。そのことがよいか悪いかは後に考えることにして、この事実を否定することはできない。それならば、何故に統計が官庁の為に作られる、のであろうか。その答もまた簡明である。統計——ここでは社会経済統計を指す——の独占的生産者は官庁であり、その官庁が統計の最大の消費者、利用者でもあるからだ。そして、最大のメーカーが同時に最大の消費者である、というところに統計の特色がある。したがって統計の世界では消費者が文字通り王様であり、一般商品の消費者のように王様が実は奴隷であった、というようなことはない。

生産と消費をほとんど一手に引き受けている統計の王様——官庁——にも、しかし大王、中王、小王とでもいうべきランクがある。大王すなわち中央官庁であり、中・小王はすなわち地方自治体である。さらに面倒なことは大王がかなりたくさん君臨していることである。その諸大王の名は各省庁である。

読者は既によく御承知のように、日本の官庁統計機構は、中央統計局をピラミッドの頂点としたようなものではなく、各省庁が群雄割拠しており、縦割り方式による分裂型中央集権である。統計局、経済企画庁、大蔵省、文部省、厚生省、農林省、通産省、運輸省、労働省、建設省、郵政省、自治省、最高裁、等々それぞれに大王であり、統計機構上はみな独立国である。行政管理庁行政管理局統計主幹という長い長い名前のコントロールタワーがあるが、かつての行政委員会としての統計委員会（昭21.12.28～昭27.7.31）と比較してみると大王たちの主権を制限する力はない。もっとも、その統計委員会ですら、「日本統計制度再建史」——統計委員会史稿、記述篇——（財団法人、日本統計研究所、昭37年3月刊）によれば、その行政能力を十分に発揮することはできなかった（前掲資料52頁参照）。

今から十年も前の記述ではあるが、今日の日本の官庁統計のコントロールの困難さを実によくあらわしている。こうした多元的統計機構は当然に末端機構をも多元化することになる。すなわち、都道府県、市町村の統計課をはじめとして、ほとんどの各省庁は自己の系列下に統計機構をもつ、その詳細は、「統計基準年報」（行政管理庁行政管理局統計主幹刊、昭和44年度版と昭和45年度版が刊行されている）をみればよくわかる。そして、大王（中央官庁）がそれぞれ直轄の機構を駆使して統計データの獲得を行なう一方、地方自治体（中小王）が別大王の下部機構となって統計生産を行なう。かくて、天下麻の如くとはいわれないけれども、日本の官庁統計機構はまことにスッキリしないのである。そしてスッキリしないまま、とにかく統計はそれぞれの中央官庁の行政需要に応ずるべく作られている。行政需要向きの統計が悪いというのではないが、行政需要は中央と地方でその内容はこととなり、大王の需要と中・小王の需要はときに対立することもある。いわんや地域住民や社会科学的研究の需要に大王の需要がマッチするとは限らない。

「統計は誰のものか」。一般的には万人のものを目指すべきだろうが、それは空論に等しい。上述の日本統計機構からうかがえることは、多分に中央行政需要という名

目で、言ってみれば大王どもの縄張り主義がまかり通っている。敗戦以来4分の1世紀をすぎた現在、中央統計局構想は夢のまた夢となりはてた。とすれば、この群雄割拠式統計機構を前提として「統計は誰のもの」という自問に自答しなければならない。その一つの手がかりとして地方自治と指定統計というポイントをおさえてみてはどうであろうか。

地方自治の本旨はもともと中央直結の思想とは相容れない思想である。しかし、統計は最終的には国民経済の単位で集計されなければならないから、中央直結は基本型である。ここに地方自治と統計機構との矛盾がある。換言すれば統計生産と統計利用との間に矛盾が生ずる。地方自治体の統計課がその能力の大部分を指定統計の生産に消費している現状をどう考えたらよいか。「指定統計返上論」という一見暴論とも受けとれる主張が一部の地方自治体にあるという、なぜだろう。統計法第一条にうたわれている統計制度の改善発達、統計体系の整備の理想と、「指定統計返上論」とは敵対するものかどうか。私は地域住民の福祉の追求を第一義と考える地方自治と、統計法第一条の理想とは本当は矛盾敵対はしないと思う。なぜならば、同法第一条の冒頭の一句にいう「統計の真实性の確保」は、地方自治体、そこに住む国民一人一人が統計に積極的に取り組むことを抜きにして実現できないからである。

そこで、具体的にはどうすれば地方自治体と国民一人一人が統計の生産とともに、利用についてもっと積極的に取り組むことになるのか。まず、指定統計に限って言えば、自治体が指定統計の結果表をどこまで地方行政需要に役立てているかを総点検することではないか。たとえば、全国集計では表章されているが、自治体単位では結果表として表章されていないものが多数ある。自治体はもっと自分が利用できる結果表の表章を大王どもに要求すべきである。特別に再集計の経費を支出しても、改めて同種の調査をやるよりもはるかに安上がりであろうし、指定統計をさらに自分のものとして役立てることができるのではないか。また、大王の群雄割拠が被調査者を苦しめている実情は中王、小王がもっともよく見聞している筈だから、大王の専横を改心させるためにも、地方自治体は自らの手でまず、自治体内部の統計や報告の調整を積極的に手がけるべきではないか。そのことを既に行っている自治体もある。大王の群雄割拠はコントロールタワーの手ではもはやとても調整できない。むしろ自治体の側が手とり合せて調整を必要を強調してはどうであろう。そのための一つの「争議行為」としては「指定統計返上論」を私も支持したい。

指定統計の調査結果の地方還元は従来もしばしば行われてきたことであるが、これ一つを実現することも容易な業ではないであろう。しかし、統計法施行から丁度、4分の1世紀を経た現在、日本の官庁統計もようやく大きな曲り角にさしかかったように思える。ここで一念発起して統計を誰のものでもない、自分のものにするために地方自治体が動き出すときではないか。高度成長と公害行政、経済発展と福祉行政で示した中央と地方のきわ立った対比を考えると、統計の分野でも自治体が先行して、これからの統計のあり方を示すことができると思うのである。