

今後の統計改革調査部会の検討に向けての意見

令和2年6月19日

三輪 芳朗

- この統計改革調査部会が発足して、10か月が経過しようとしている。

2019年8月の設置時に統計改革推進会議の場で私は閣僚の方々に、「将来を見た議論ができる体制になったので、期待してほしい」と伝えた。また、12月の統計改革推進会議の場では、「調査部会は、統計を活用する政策立案総括審議官の方々等に中心になって議論をしていただく場所。この部会が機能しなければ、半世紀ぶりの統計改革も、車の両輪であるEBPM推進もうまく機能しない。その認識で各大臣は政策立案総括審議官と統計幹事がしっかり役割を果たすよう促してほしい」と伝えた。

- 当時、この発言の記録を見て、政策立案総括審議官と統計幹事の皆さんの中には、「将来を見た議論とは?」「統計改革とEBPM推進が車の両輪であるとは?」と思い、「しっかり役割を果たせと言われても…」と戸惑った方も多かったに違いない。そして、その後、統計改革調査部会や幹事会を何度か開催し、私からの話を直接聞いた後でも、残念ながら、「まだまだ実感できない…」という方が少なくなかったと思っている。既存の統計に接し、それを実際に活用し、あるいは活用した経験を有する「関係者」と接触するなどの機会に乏しいという典型的な日本の官僚組織の幹部職員の中から指名されたという現実からくるほとんど必然的な帰結だろう。12月の推進会議での私の発言が、各大臣の積極的な指示・激励・後押しなくしては、政立審等の担当者の最初の有効な一歩を期待することも容易ではないという厳しい予測に注意を促すものだ、という点は皆様も十分に理解されているだろう。

最初の有効な一歩をほとんど観察できないでいるうちに、今回の新型コロナウイルス感染症対応が行われた。それらに関連する政府の発表や報道等を見て、皆さんは、自分の府省の仕事であるか否かに関わりなく、EBPM推進の責任者、統計整備の責任者として色々と思うところがあっただろう。「policy makingに関わる重要な意思決定のあまりに多くがエピソード・ベースであった。エビデンス・ベースへの移行を促され、その先頭に立つことを期待されている・・・ことはアタマでは分かっていたが、その役割の決定的重要性をここまで具体的詳細に見せつけられるとは・・・。」「とはいえ、エビデンス・ベースでのpolicy makingを目指すとしても、それに向けての体制整備も、診断や処方基礎となる統計を含む関連情報などの素材の収集・整備・加工もはなはだ乏しい。各府省や政府全体の人材や予算などの用意、関係部署間の理解と協力・支援体制もほとんどない・・・。」「『だからこそ、長い時間と苦勞の末に、関係各方面の理解と協力を得てようやくこの部会を設置し、大きな期待を背に受けた皆さんがここにおいでになるのです。どうしたらよいのか・・・などと悠長に構えてはいけません。自らの検討に基づき将来に向けた諸課題を摘出し有効な対応策を早急に導き出し、政府全体、さらに日本の社会・経済のより良い状況の実現に向けた具体的動きを目に見える形で示すことが皆さんの役割です。もともと存在する重要な課題を具体的な形で眼前に突き付け早急な対応

を迫る絶好の機会を与えられたと前向きに考えるべきでしょう』とあの有識者の先生たちは言われるのだろうか」などとする考えが展開し始めていると期待します。

- 経済対策を求める大きな声があって、大規模かつ多様な「対策」が講じられ、また、今後も講じられていくだろう。そのようなエピソード・ベースの状況ばかりが報道されている状況を見て、次のような感慨・疑問をお持ちになったのではないか。
 - ・直接の政策担当者は、何らかのエビデンスに基づいて判断・意思決定をしている（少なくとも、できればそうしたいと考えた）はずだ。どのような指標がどうなっていたから、あの対策を講じたのだろうか？その政策から如何なる結果・効果を期待できると考えたのか？エビデンス・ベースで志向した際に「少なくともこの程度の内容を備えるべきだ」と考える政策の姿と現実の選択との乖離幅ほどの程度か？今回のように結論を急ぐのではなく、たとえば近い将来に予想される第 2 波や、将来の別の緊急事態の発生に備えるためには、急いで何を準備すべきか？
 - ・指標があったとしても、それは適切かつ信頼性の高い指標だったか？その指標で、対策の対象となる現象や活動の実態が的確に把握できていたか？あるいは、一つ（あるいは少数）の指標で判断してよいものか？複数の指標を組み合わせて判断すべきものではないか？用いられた指標の（作成方法を含む）内容や活用方法の妥当性は誰が check（点検）し、導かれる結論の妥当性は誰が保証するか？直接の担当部署や自府省内の「誰か」が check しているとして、それで十分か？類似の政策が複数の部署で作成・実施された場合に、政策間の比較検討は誰が担当するのか？今回の緊急時にはその発揮が容易ではなかったとして、そもそも政府全体をカバーする有効な check system が存在するのか？有効に機能してきたのか？だからこそ、エピソード・ベース policy making からの移行が重要なのではないか？事後点検を用意し、将来に向けた体制整備の素材・資料として有効活用すべきではないか？その実行のための組織は、この部会ではないか？
 - ・指標が未整備であり、あるいは既存の指標等が適切に活用されていなかったとしたら、今後、どのような指標を見て、対策の performance や cost を把握して、対策の追加や見直しを行っていくのか？将来に備えて、いかなる指標を整備する必要があるのか？このような点の検討もこの部会ではないか？
 - ・政府は、民間の“ビッグデータ”や“リアルタイムデータ”なるものを活用したというが、何をどのように活用したのか？活用の仕方や内容は適切だったか？他の選択肢と比較したか？これらの点を誰がどのように check したのか？調査事項の幅が広く各事項のデータの数が多くても、そのままでは使えないはずである。無防備で危険きわまりないかもしれない。極端なバイアスが存在し結論が決定的に歪むかもしれない。活用目的・検討課題に照らして基礎資料としてふさわしい品質のデータであったのか？データの質の評価とそれを活用した分析は誰が行ったのか、その分析は、どこまで正しいと言えるのか？なぜか？政府機関が活用する際には、事前の評価・点検を行う（府省横断的な）専門機関の議を経てその成果を公表することとし、あるいは活用データの詳細を HP 等に公表し、部外者が自由に「点検」できるようにする計画はないか？

- ・政府公表の人出に関するデータについて、実感と乖離していると反論した自治体もあったが、それをどう考えるか？データが何を捉えているか、調査方法・内容の妥当性や結果の信頼性を誰がどう検証したのか？これらの点について、部会のメンバーの皆さんは、多かれ少なかれ疑問・不安・不信を抱き、誰かが専門家としての評価を公表することとし、少なくとも不安等の受け皿となるようにすべきと考えたのではないか？現状は、「早い者勝ち・・・」の感もあり、そのような疑問・不満等の放置は、データを作成し提供している機関等にとっても不幸だろう。
 - ・政府統計は、いわゆるリアルタイムデータを使う時のベンチマークになり得たか？また、今回の経験を踏まえて、政府自身がリアルタイムデータを収集する必要はないか？リアルタイムデータの利活用について、極端な消極姿勢と無防備とも言えるほどの積極姿勢が、ほとんど意見を交わすこともなく、並存しているというのが私の率直な印象である。現状のまま推移することは、あまりに多くの犠牲を国民に強いることになる。少なからぬ活用先進諸国の経験に学びつつ、本格的な対応策の検討を開始するのもこの部会に期待されている役割だろう。
 - ・「新型コロナ関連の公表数値の政府機関への報告が少なからぬ局面・段階で連絡方法が fax なんです・・・」などという話題が、「この時代に・・・。政府は・・・」などという形でバラエティ・ショーなどのネタとしてしばしば取り上げられた。部会メンバーの皆さんの多くは、直接の話題に関わりがないとしても、「どこにでもありそうなことだ。とても笑えないし、明日は我が身だ・・・」と受け止めて、「いつまでも放置できる状況ではない。第2波が来るまでに・・・は」とお感じになっただろう。これもこの部会か EBPM 推進委員会の仕事だろう。

fax 等での収集が目立ったのは、集計されてこなかった（集計されることを予定してこなかった）情報を急遽収集することになったことによる。（都道府県等と中央の間においてのみならず、各都道府県と内部の関連組織間でも同様・類似の事態が頻繁に観察されたはずである。）収集・集計され、他部局（他府県等）の情報との比較等を実施しなかったし、将来の実施を想定してこなかったことを意味する。このことはさらに、収集や比較の前提になる原資料の「標準化」も実施されていないことを意味する、当然、急遽収集した「データ」の整合性や信頼性にも重大な欠陥等が存在するおそれを示唆する。この点への対応も容易ではない。
 - ・ビジネスや雇用、さらに住民の生活などへの影響の深刻さ、緊急対応の必要性が喫緊の政治課題となり歴史的規模の経済対策が連日の話題となり続けた。その対象分野・地域の実質的中心に位置したのが飲食・観光・輸送・接客・エンターテインメントなどの「サービス」分野であり、その多くで関連統計の欠落・未整備・不十分さが話題となってきた。関連緊急対策の的確さ・適切さをいかにして確保したのか、と不安になり、「サービス分野の基礎統計の充実」という年来の最優先課題の一つがここでもクローズアップされたのだと、ゾツとした部会メンバーも少なくないかもしれない。
- 皆さんは、これらに止まらず、様々な疑問を持っただろう。これらはすべて、驚くようなことではない。予想されたことである。

- これまでも申し上げてきたとおり、日本の統計では、重大な欠陥・欠落が、終戦直後当時からそのまま放置されてきている。そして、それらの統計を実質的にほとんど誰も活用してきていないこともあり、欠陥・欠落への対応の取組が全く進んでおらず、このことが更にそれらの統計を活用されないものになっている。民間のデータについても、これまでつまみ食いのような使い方しかしてきておらず、特性をちゃんと理解して使っていくといった当たり前の取組も稀であった。結果として、民間データの改良や使い方の改善等に向けた作業も、民間と政府の双方に乏しかった。当然、活用結果等を反映する政府文書等に対するメディアや消費者、さらに研究者の読み方や使い方に関する専門的なノウハウはもちろん注意深さ・慎重さ、本来あるべき関心もはなはだ乏しいままであり、これが欠陥・欠落等に対する警戒心や対応策への関心を低いままにしてきた。

平時からこのような惨憺たる状況では、新型コロナウイルス感染症対応の時だけ、急に統計やデータを活用することができるようになる訳がない。皆さんが抱いた疑問は、これまでの統計行政および統計を利活用する政府の政策立案(EBPM)の実態・現状の当然の帰結である。

ちなみに、山本幸三行政改革担当大臣が臨時委員として出席して「GDP 統計の改善について」と題する議題の討議に参加し統計改革推進会議の創設が決定したのは 2016 年 12 月 7 日の同年第 20 回の経済財政諮問会議である。会議で山本議員は「GDP 統計を世界の潮流である『生産』中心に移すための方策、『サービス部門統計』の充実、産業別デフレーター、生産性上昇率の正確な計測といった課題を中心に検討」することに言及し、他の議員の賛成意見を経て推進会議の創設が事実上決まり、21 日の会議で山本議員の提案に沿った内容の会議の創設が正式に決定した。7 日の会議で山本議員は「基本方針において私の提案した関係閣僚等からなる『統計改革推進会議』の設置方針も盛り込んでまとめていただいたことを多とし、賛同する。統計は EBPM を進める上で基礎となるものであるが、今の日本の統計は各府省バラバラで統計システムとしての一体性がなく、また、GDP 統計からサービス分野の多くが欠落していたり、『生産中心』とする世界の潮流から取り残されているなど、極めて危機的な状況にある」と発言した。

- このような状況にある日本の統計について問題意識を持って、よいものに作りかえていくことが、皆さん一人一人の本来の仕事である。これまでも申し上げてきたが、私たちは、有識者にすぎず、一介の研究者である。実際に問題意識を持って我が国の統計をよくしていくのは皆さんであり、それが皆さんの本務である。

もちろん、この間、新型コロナウイルス感染症の流行で、中止・延期となる統計調査の対応が必要であった、会議を開くことができなかった、別の仕事に駆り出されていたといった仕方のない事情もあったとは思いますが、皆様には、改めて本業をしっかりと認識していただき、ご対応いただきたいと考える。

- このまま放っておけば、諸外国の統計に比べて周回遅れとも言える我が国の統計をよいものにする機会がますます失われていってしまう。また、今回の“ビッグデータ活用”の様子を見て、「もっともらしい効果的な活用方策」を売り込みに来る「業者」も急増す

るだろう。そうなると、かつて、リテラシーの低い職員が、業者に言われるままに、結局使い物にならない機器やソフトを調達してしまったITシステム整備と同じ轍を踏むことになるかもしれない。当然、このような課題に向けた体制整備は、個別府省の枠を超えて政府全体で対応すべきものである。この部会を設置しておいた「幸運」に部会メンバーのみならず、多くの政府関係者、さらに国民全体が感謝することになるような活躍を期待します。そうなれば、EBPM 推進と統計改革の双方に対する国民の関心はさらに高まり、今後の展開の追い風になるはずである。

○ 政策立案総括審議官と統計幹事の皆さんの一層の奮起と自覚を期待する。

今回の一般統計調査の区分の新設や、今後予定されている基幹統計の範囲の見直しは、単に今ある統計をそのまま右から左の区分に移すだけのようなものに陥ることなく、今回の新型コロナウイルス感染症対応の結果の検証も取り込んだ、本格的な統計の体系的整備と個別統計の改善の第一歩となることを期待する。

そろそろ霞が関の定期異動の季節になる。引き続き部会メンバーに留まる方々はもちろん、交替する方々も、次の展開に向けた取り組みに邁進されることを期待します。

・ なお、EBPM 推進論議の実質的スタートから間もなく4年が過ぎます。ここにおいでの皆様もせいぜい2年程度で異動されますから、この「政策」の開始に至るプロセスや政立審とEBPM 推進委員会などの制度の選択と内容の設計などに関する情報もそろそろ散逸してしまい、なんとなく不安定な気分になっておられる方も少なくないでしょう。EBPM 推進に焦点を合わせたものですが、草創期から現場の中心付近に居続けている「生き証人」の眼から見た解説文のようなものを作成しましたので、ご関心の向きにはご覧いただきたいと思います。「日本政府のEBPM 推進の取り組み、その開始から現状に至る過程——大橋弘編[2020]『EBPM の経済学：エビデンスを重視した政策立案』（東京大学出版会）の刊行を契機に——」（『経済学論集（東京大学）』、83-1）です。2020年5月刊行。