

# 行政記録と統計制度

——ヨーロッパとインドの統計改革に関する比較分析——

岡 部 純 一

20世紀はセンサスや標本調査の世紀であったといっても過言ではない。センサスと標本調査は様々な公式統計の供給源として主役の座を占めると考えられていた。ところが20世紀後半から今世紀にかけて、センサスと標本調査中心の統計制度が部分的に行き詰まり、電算化された行政記録をベースに第二義統計中心の新たな統計制度が注目を浴びている。ヨーロッパとりわけ北欧諸国とその周辺諸国から、すでに個人、事業所、住宅等のデータベース化された行政記録をベースに統計制度を再構築しようとする国が続々と登場している。それゆえ、統計制度における行政記録の役割という点、今日、世界の多くの統計家は、ヨーロッパのこの新動向を思い浮かべるに違いない。だが、世界の研究動向は単線的ではない。なぜなら、その一方で、本論文が注目するインドのように、統計制度の基盤をなす行政記録が深刻な劣化に晒され、そのことが統計改革の最大の課題と考えられている国が存在するからである。いずれの国々においても統計制度における行政記録の役割が、今日、統計家の大きな関心事になっていることはたしかなことである。日本もその例外ではない。そのため、われわれ統計利用者は、行政記録の統計的利用について研究するために、行政記録とそれを生産する行政機関の官僚制的組織の実態をこれまで以上に精密に観察しなければならない時代に入ったということになる。とりわけ、統計利用のために詳細なメタデータの公開が求められる現代において、行政記録だから無批判に利用して構わないなどということは到底認められるものではない。もし、行政記録を生産する行政活動の実態がブラックボックス化し、統

計利用者の目の届かないものとなれば、第二義統計の信頼性、正確性を批判的に研究することはそもそも不可能なこととなる。それは、民主主義社会の健全な統計利用に大きな支障となるであろう。

そこで本論文は、インドとヨーロッパ、とりわけインド統計評議会及び関係委員会とヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会における指導的政府統計家たちの行政記録と統計制度に関する議論を研究し、性格の異なるこれら両地域の議論を比較対照することによって、行政記録と統計制度の一般理論を追求するものである。本論文で統計学とは統計の生産と利用に関する一般理論のことである<sup>1)</sup>。統計の生産と利用を研究するためには統計制度の研究は不可欠である。行政記録と統計制度の一般理論とは、統計制度において行政記録がいかなる役割を果たすのか、そして、行政記録の統計的利用とは何か、その基本問題を理論的に定式化するものである。

## 第1節 官僚制的組織の行政記録、業務統計

### 1-1. 行政記録、業務統計とは何か

一般に、統計情報の主要な二大ソース（統計源情報）は、(a)政府または民間組織の業務記録か(b)全数調査・標本調査に2分されるといわれる。国民経済計算など各種データの組み合わせによって編成される複雑な加工統計も、その主要データソースを遡れば結局この(a)、(b)のいずれか一方あるいは両方の統計源情報に辿

1) 本論文でいう統計の生産と利用に関する一般理論とは広義の統計学のことであって、いわゆる「数理統計学」に限定されるものではない。

り着く。日本では、(a)の統計源情報から得られる統計を「業務統計」<sup>2)</sup>、(b)の統計源情報から得られる統計を「調査統計」と区別<sup>3)</sup>される<sup>4)</sup>。「行政記録 (administrative records)」とは、政府

2) 日本語文献における「業務統計」概念は、政府業務統計だけでなく民間業務統計を含む概念であるから、そのデータソースとしては政府の行政記録だけでなく民間組織の「業務記録」も想定されている。だが欧米では「業務統計」に相当する用語が必ずしも定着していない。最近、United Nations Economic Commission for Europe (UNECE, 2011, pp. 1-2) が、'administrative source' という概念に公共部門のデータソースだけでなく民間部門のデータソースを含めることを提案している。この概念は日本語圏の「業務記録」に相当する概念である。「administrative source」という伝統的な『狭義の』用語法は公共部門の非統計的ソースのみをさしていたが、より広義の用語法は民間のソースを含むものである。この広義の用語法はヨーロッパ統計家会議が採択した 'administrative data' の定義と整合的である。」

3) ただし、「業務統計」と「調査統計」の境界は一般に考えられているほど明確なものではない。すでに、森 (1992) の研究で明らかにされているように、調査統計と業務統計の間には調査論理の違いに応じて統計形態の様々なスペクトルが存在することは留意すべきである。実際、インドの村落を調査すると、統計ソースのなかに両者の性格を兼ね備えた中間的な統計形態が存在する。総合児童発達サービス (ICDS) 村落調査レジスターは、最初に ICDS 職員が実施する村落世帯全数調査によって初期リストが成立し、以降、随時部分修正され、5年毎の全数調査で全面更新される。インド政府農村開発省の貧困線以下 (BPL) 世帯センサスは、行政目的のために——すなわち、貧困線以下世帯の確定と貧困対策を目的に——実施される全数調査である。このセンサスで収集された個票データは村落パンチャヤトの行政記録として保管され、そのまま行政目的で多用される (Okabe and Bakshi, 2016, pp. 152, 173-179, 189-195)。

4) 上杉 (1960a), 大屋 (1960), 大屋 (1995, 159頁) 参照。日本ではこの用語法は統計学から他の社会科学分野にも波及している。西尾勝 (1990, 292頁および1993, 243頁) 参照。今日の日本語文献における業務統計を調査統計から概念的に区別し、「第二義統計」(sekundäre Statistik) として性格規定することによって、日本の現代業務統計理論の枠組みを最初に規定した統計学者は、ドイツ社会統計学の創始者 G. v. マイヤーである (岡部, 2001, Mayr, 1914, S. 55-56)。日本にはこのように業務統計の概念規定に関する先行研究がある反面、電算化された行政記録の第二義統計への転用に関する研究においては、近年、欧米諸国に相当立ち遅れている (岡部, 2006, 100頁)。

の業務記録である。行政記録という統計源情報から得られる統計は政府業務統計と呼ばれる。インドでは「政府業務統計」は「行政統計 (administrative statistics)」と呼ばれるが、本論文では両者を同義語としてあつかう。統計制度における行政記録の役割を研究するためには、一般に業務統計とは何かについて問い直す必要がある。

政府業務統計とは何かを問うためには、まず、行政記録の記録対象、および政府業務統計の統計対象を問う必要がある。センサス、標本調査をソース (統計源情報) とする調査統計が、何らかの外部の他者を観察対象とする統計であることは周知のことである。だが、行政記録から作成された政府業務統計は、まったく次元の異なる2つの対象を同時に表現する両義的な情報である。それゆえ、行政記録というデータの論理構造は一般に考えられているよりはるかに難解である。すなわち、行政記録は、

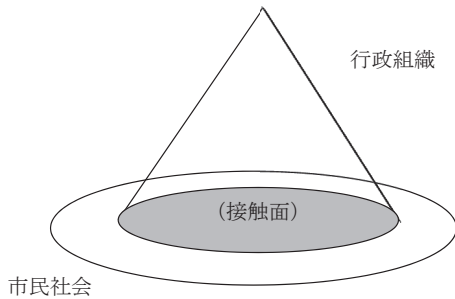
(i) 直接的に行政組織それ自身、

(ii) 間接的に行政対象としての社会、

という一見重複するが論理的にはまったく次元の異なる2つの対象を、通常、同時に表現するからである。行政記録は行政行為の一環として日常的組織システムの内部 (図表1のイメージ図の円錐内部) で生起する現象の記録であるから<sup>5)</sup>、それを集計した統計は自ずと(i)「行政組織それ自身」の全体像を一定局面から表現する統計になる<sup>6)</sup>。行政記録、業務統計は、いわば「自己言及的 (self-reflexive)」な記録、統計である<sup>7)</sup>。

5) ただし、森 (1992) の研究が示唆しているように、日常的組織システムの内部と外部の境界はきわめて複雑である。なぜなら、組織システムの内部と外部といってもその程度に応じて実際には様々な中間領域が存在するからである。例えば、後に見るパンチャヤト (村落基礎自治体) の統計制度を理論的に研究する際にも、パンチャヤト組織の内部と外部の境界には、実際上、様々な中間領域が存在するためそれをどう区別するべきかという難問に直面する。この点は、行政記録、業務記録を利用して組織を実証的に研究する際に避けることのできない難問である。だが、理論上、日常的組織システムの内部と外部に何らかの境界を想定することは可能である。

図表1 イメージ図



それゆえ、かつて、G. v. マイヤーはそれを「自己観察 (Selbstbeobachtung)」と呼んだ<sup>6)</sup>。だが、当然ながら、行政行為は抽象的に自己完結するものではない。何らかの行政対象 (イメージ図の「接触面」) の存在を前提とする。そのため、

6) 組織が物象化し、あたかも社会 (諸個人の集団) から遊離した存在であるかのように振舞うのは国家の市民社会に対する関係においてだけでなく、現代社会のあらゆる組織において広く日常的に観察される基本問題である。それは、社会科学の永遠の基本テーマといっても過言ではない。組織と諸個人 (社会集団) との対立は、究極的には社会と諸個人の関係の理解に関わる「社会唯名論」と「社会実在論」という社会科学の伝統的な2つ考え方に発展するわけだが、一般に行政記録、業務統計は、上記 (i) 行政組織それ自身、をあたかも実在する一個の個体であるかのように表現・計測するデータである。Marx and Engels (1846) は、物象化した組織と諸個人 (社会集団) の相互関係を問題にする理論的アイデアを、経済学の伝統的なテーマである分業理論において次のように説明している。「分業は、われわれにただちにつきのことについての最初の例をしめす。すなわち、・・・人間自身の行為が、彼にとって、疎遠な対立する力となり、彼がこの力を支配するのではなく、この力が彼を押さえつけるということである」(Marx and Engels, 1846, 渋谷正編・訳書, 62-65頁)。

7) ここでは、行政記録、業務統計の直接的な対象構造ゆえに客観的に「自己観察」になっているというだけであって、その利用目的は多様である。自己観察だけが行政記録・業務統計の作成・利用目的である場合はむしろまれである。

8) 岡部 (2001, 140-143頁)。Mayr (1914, S. 70-72. 訳書, 175-178頁)。「社会要素の悉皆集団観察は、それを行う動機が統計を得ようとするものであると否かにかかわらず、全て、自己観察 (Selbstbeobachtung) であるか、あるいは他人の状態および過程の観察 (対他観察 [Fremdbeobachtung]) であるかそのいずれかである」(Mayr, *a.a.O.*, S. 71. 訳書, 176頁)。

われわれは行政記録から (ii)「行政対象としての社会」に関する記録を抽出して、そこから第二義統計と呼ばれる調査統計の代用統計を作成することができる。行政記録、業務統計の対象規定はこのように二重性があり、部分的には重複もする。しかしながら、両者は論理的にまったく次元の異なる対象であるから厳密に区別する必要がある。

(i)と(ii)を混同するとなぜ混乱が生ずるか。それは、次の問題を考えると容易に理解できる。例えば、登録率がわずか50%の出生登録(一種の行政記録)は、当該社会の人口動態データ(ii)としては著しく価値が低い。当該社会の登録行政のパフォーマンスを計測し評価する行政データ(i)としては逆に価値が高い。両者は表現しようとする対象が論理的にまったく異なるからである。2つの対象規定(i)と(ii)を混同すればこのパラドクスの理解はむずかしい。(i)「行政組織それ自身」と(ii)「行政対象としての社会」の実際の関係、より一般に、国家と市民社会の実際の関係は、〈図表1〉のように単純ではなく、もっとはるかに複雑で錯綜した関係であるから、この論理的整理はますます重要となる<sup>9)</sup>。

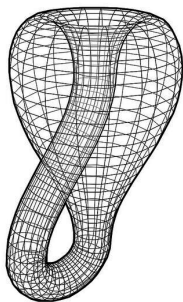
9) ここでは問題を単純化するために、(i)「行政組織それ自身」と(ii)「行政対象としての社会」の関係、あるいは一般に、国家と市民社会の関係を、図表1のイメージ図のような典型的関係を例に取って単純化している。実際には行政組織の行政対象と市民社会の関係はもっと複雑で錯綜している。例えば、行政記録は、図表1のイメージ図のように、市民社会を過小にカウントするだけでなく、何かの理由で過大にカウントしたり重複カウントする場合がある。過小カウントと過大カウントが混合している場合もある。同一人物が複数の自治体で2重にカウントされ、行政記録の住民カバー率が100パーセントを超える場合もある。後に見るように、インド村落の貧困ライン以下(BPL)世帯リストの正確性に住民が疑念をいだいたのは、実際の貧困ライン以下世帯がリストから脱漏しただけでなく、貧困世帯とはとてもいえない富裕な世帯がリストに余分に含まれていたからである。図表1のイメージ図が象徴的に示しているのは、行政行為と市民社会が、あるいは国家と市民社会が、相互に遊離した関係にあるという事態である。岡部 (2000, 103頁) は、「今日、



(i)と(ii)の厳密な区別が要求される理由はそれだけではない。行政記録、業務統計を研究していると、われわれは、クラインの壺<sup>10)</sup>の表裏の反転に似た、ある奇妙な論理空間に囚われることがある。職安行政記録、業務統計を使った労働市場の研究を例に考えよう。業務統計を利用するためには、統計のクオリティ、例えば、統計の対象範囲・カバレッジの確認が不可欠である。カバレッジの構造を詳しく検討して行くと、われわれの研究は徐々に労働市場から離れて、統計作成主体である職安行政の官僚制的組織の内奥深くに及んでゆく。というのは、業務統計のカバレッジを計測することは、裏を返せば、行政組織の活動とその範囲を計測することに他ならないからである。だが、行政組織の活動範囲を計測するためには、外部から、すなわち行政対象である労働市場の側から、その範囲(労働市場をどの範囲でカバーしているか)を相対化しチェックしなければならない。こうして、われわれの研究は、職安行政組織の内側と外側を、まるでクラインの壺の表裏をなぞるように漂い、行政組織を研究しているのか行政対象である労働市場を研究しているのか視線が定まら

国家と市民社会の分裂的關係は、法律や行政を媒介としていっそう錯綜したシステムを形成しているため、行政組織の業務記録を全体として眺めると、複雑極まりない矛盾した姿をしているのが通常である。従って、これを統計的に分析するということは、国家と市民社会の分裂的關係を統計的に表現することにならざるをえない」と主張している。行政組織が行政記録において市民社会を過小カウントするという事態はそうした分裂的關係の一側面を例示したものに過ぎない。

10) 下図参照。



なくなるのである。このような循環論理は、あらゆる行政記録、業務統計の研究において共通に体験される現象である。2つの対象規定(i)と(ii)を混同すればこのような循環論理から抜け出すのはむずかしい。行政記録情報をしっかりと筋道立てて研究し、問題を定式化するためには(i)と(ii)の厳密な区別が必要である。

センサス、標本調査をソースとする調査統計が、調査機関が機関外部の個人、世帯、企業・事業所等の大集団(社会集団)と、調査票等を介して一時的(あるいは定期的)に接触して得られる統計であることはよく知られている。標本調査に基づく統計もそれら大集団を母集団とする限り調査統計の一形態である。これまで伝統的な統計学の理論界では、調査統計こそが第一義的な統計(primäre Statistik)であるという通念が非常に根強かった。それに対して、業務統計は「非統計的目的で確認ないし記録された事件、事象についての業務上の記録や計数から」<sup>11)</sup>、副次的に作成された統計、すなわち第二義統計(sekundäre Statistik)と理解するのが通常であった。ここで「非統計的目的で確認ないし記録された事件、事象についての業務上の記録」とは業務統計の統計原情報である「業務記録」のことである。政府業務統計の場合、それは「行政記録」である。

統計学はこれまで統計対象の性質の違い、および統計作成主体が統計の源泉となる記録をどのような形で獲得するか<sup>12)</sup>、その違いに応じて、

11) 大屋(1995, 159頁)。この定義は、調査主体の日常的組織系統の内部で生起する現象を対象にした業務統計を、外部で生起する現象を対象にした調査統計から区別するという従来にない新しい視点を提示している(森1992, 115頁, 参照)。しかしながら、大屋氏も業務統計を「非統計的目的」で作成された統計と規定しており、その点では従来の第二義統計論と同一線上に留まる部分を残している。本稿は、業務統計が統計作成系統の組織的側面に制約された統計であるだけでなく、組織それ自体を対象とした統計として概念規定することによって「業務統計=第二義統計」説を完全に乗り越えることを目指している。

業務統計を以下のように形態分類してきた。

〔1〕被調査者としての国民、企業等の届出・申告等にもとづく政府統計

〔2〕申告者からの申告・届出等を前提とせず、官庁自身がその所管業務について作成した業務記録にもとづく政府統計

〔3〕国家的企業（公社・公団等）の業務記録にもとづいて作成される統計

——以上が、「政府業務統計」。

〔4〕企業等の民間団体の業務記録にもとづいて作成される統計

——以上が、「民間業務統計」<sup>13)</sup>。

だが、『統計以外の目的』で作成された統計』というこれまでの概念規定はそもそも形容矛盾に近い規定である。概念規定としては不完全な規定であるといわざるを得ない。なぜなら「統計以外の目的」とは一体いかなる目的であろうか？これは当然問われてしかるべき疑問である。それにもかかわらず、これまで統計学界はこの単純な疑問に明確に答えようとしなかった。業務統計を作成する「統計以外の目的」、すなわち業務統計の「統計目的」は何かという問いに対して、これまで統計学界で共通理解が成立しなかった最大の理由は、その問いに答える前提として、業務統計の「統計対象」は何かという前提的な問いに関して共通理解が成立しなかったからである。業務統計の統計目的を問うには、その前提として、業務統計の統計対象

を問う必要がある。業務統計の統計対象が不明であれば、その統計目的を問うことはできない。業務統計は間接的に、前述の、個人、世帯、企業・事業所等の大集団（社会集団）を対象とすることがあり得るからこそ第二義統計とよばれていた。だが、業務統計が調査統計と性格が異なるのは、その直接の統計対象が厳密には社会集団でない何かであるからである。それが何であるかについて統計学界には共通の理解が成立しておらず、誰も明確に答えられなかったのである。では、業務統計の直接的な「統計対象」は一体何であろうか？先に掲げた4形態の業務統計は、総じて、何を対象にしていることになるのであろうか？その結論はすでに明快である。それは文字通り「業務についての統計」だからである。すなわち、業務統計は直接的には当該組織の活動を対象とした統計である。すなわち、業務統計の直接的な「統計対象」は当該組織の活動である。組織の活動とは当該組織の現実的姿に他ならないから、その意味で、業務統計の直接的な「統計対象」は当該組織であると言い換えてもまちがいでない。今日では業務統計の作成系統の組織的側面について研究が進み、その結果、業務統計は調査主体の日常的組織系統の内部で生起する現象を対象とした統計であり、その外部で生起する現象を対象とした調査統計と対照的な性格を持つと考えられている<sup>14)</sup>。業務統計の統計源情報である「業務

12) 業務統計の本格的な形態分析に最初に取り組み、日本の業務統計研究の基礎を築いたのは上杉正一郎氏の第二義統計論である（上杉 1960a, 1960b）。上杉氏の形態分類を批判的に再構成した論考として、森(1992, 112 頁以降)および大屋(1995, 154-158 頁)参照。本稿も、上杉氏が第二義統計の一形態として別に取り上げていた「経済行政官庁が所管事務に関する資料として、法令により、または事実上、監督下におかれている私企業から徴収した報告にもとづく統計」を上第1形態と第2形態に振り分け、統計報告調整法（当時）の対象となる承認統計も業務統計から除外した。

13) 大屋祐雪氏は民間業務統計にも注目した（大屋 1995, 161-163 頁）。

14) 大屋祐雪氏は、「したがって、この社会の一構成分子（あるいは組織体）が他の分子（組織体）に依存することなく、自己の業務遂行上、必要な統計情報を自由に徴集できる系統は、……わたくしはこの系列で作成される統計を『業務統計』とよぶ」と概念規定した（大屋 1995, 154 頁）。そして、「調査主体が自己の組織系統の外部にある社会的個体、ないしは内部にあっても日常的業務系統の外部で生起する現象を調査対象に統計調査をおこない、その結果として現象が数量的表現になったもの……これには『調査統計』の呼称がふさわしい」と対照的な概念規定を与えた。調査主体の日常的組織系統の内部で生起する現象を対象とする業務統計を、その外部で生起する現象を対象とする調査統計から区別する、この大屋氏の概念設定はそれまでにない画期的な知見の提示と

記録」は、当該組織が日常的組織系統の内部で経験し確認した現象についての未集計の個別記録からなる集合である。それゆえ、業務記録とそれを集計した業務統計が、当該組織の活動を対象とした情報であることは否定しがたい事実であり、論理的に自明なことである。いうまでもなく、組織の業務記録は、公開・非公開の別を問わず実在する。業務記録が何らかの二次的利用目的に転用されるか否かにかかわらず、もともと表現している対象はかわらない。ただし、業務統計の「統計対象」と「統計目的」は厳密に区別する必要がある。なぜなら、業務記録の対象と業務統計の「統計対象」が、業務それ自身、当該組織それ自身であっても、業務記録、業務統計の作成・利用目的は様々だからである。業務統計の様々な統計目的は、業務統計の構造からくる特有な統計対象を基礎にはじめて成立するのである。その単純な事実について統計学界には共通理解が成立していなかったのである。

先に掲げた業務統計の4形態を一つ一つ検討しても、業務統計が組織活動それ自体を対象とした統計であるという事実が確認できる。「〔2〕申告者からの申告・届出等を前提とせず、官庁自身がその所管業務について作成した業務記録にもとづく政府統計」は、時として官庁業務の成績統計になるほどであるから、明らかに日常的組織活動を対象にしている。「〔1〕被調査者としての国民、企業等の届出・申告等にもとづく政府統計」は、一見すると、日常的組織系統の外部で生起する事象を対象とした統計であるかのように見える。例えば、人口動態統計は市町村が自分たちの戸籍事務を対象にした統計というよりも、人口動態という行政外部の事象を対象にした統計として、今日でも「基幹統計調

いえる。本稿における業務統計の基礎概念は大屋氏のこの知見に部分的に依拠している。だが、業務統計を日常的組織系統の内部で生起する現象を対象とする統計と規定した大屋氏も、これまでそこから進んで組織それ自身についての統計的研究を課題にしたことがなかった。

査」に含められるほどである<sup>15)</sup>。だが、その場合の業務記録（すなわち戸籍）は、自治体が窓口業務で国民と接触を持つことによってはじめて発生する。それは、自治体組織の「窓口」という日常的組織系統の内部と外部の境界点（または最前線）で発生するというだけのことであって、あくまで日常的組織系統の内部で発生する記録であることにはかわりはない<sup>16)</sup>。それゆえ、それが当該組織の活動を直接対象とした統計であることにはかわりない。「〔3〕国家的企業（公社・公団等）の業務記録にもとづいて作成される統計」や「〔4〕企業等の民間団体の業務記録にもとづいて作成される統計」についても同様のことがいえる。

業務統計の直接的な「統計対象」が当該組織の活動であり、当該組織を表現するのに対して、調査統計は組織をまったく表現しないかというところではない。調査統計もまた社会集団の観察を介して間接的に強弱様々に組織された社会制度に言及することができる。組織や社会制度と関連づけられた社会集団に関する調査統計こそが、社会科学的に有意な統計とすらいえる。実際、特定の社会組織の関係者集団を対象に集団観察を実施し、それによって社会組織の実態を浮き立たせる試みは有益である。このように、組織と社会集団は時としてコインの表裏のように不可分の関係にあり、区別しにくいようにみえる。しかし、強弱さまざまな度合いで組織された社会制度のうち、業務統計が記録する社会制度の範囲は、実は、きわめて限定的である。それは、組織一般ではなく、高度に組織された

15) しかも、人口動態の観察を目的として届出様式（出生届、死亡届）の記入事項や調査票（出生票、死亡票など）への転記事項が改変されることもある。この点に関する、丸山博氏と上杉正一郎氏との間の議論については、丸山（1958）および上杉（1960a）参照。

16) インド村落内の村落 ICDS センターは、5年ごとに窓口業務を越えて村に出て、村落世帯を全数調査して、彼らの行政記録である村落調査レジスター（village survey register）を全面改訂している。



ある特殊な組織である。というのは、組織が経験する事象・出来事を経常的、定期的に記録するためには、その前提として当該組織が自己を経常的、定期的に記録する一貫した記録システムを保持することが必要不可欠の条件となるからである。このような記録システムを経常的に維持するためには、M. ウェーバーが「官僚制的組織 (bürokratische Organisation)」とよんだ高度に組織化された社会組織の成立が必要条件となる。そこにおいてはじめて業務を経常的、定期的に記録し、計算可能にするシステムが実現するのである。通常、家族や零細企業、緩やかに組織された市民団体などにおいては、このような「精密な」記録システムを経常的に維持することは困難である。それゆえ、業務統計の統計対象は組織一般ではなく官僚制的組織である。

資本主義社会は一面で市民社会であり、個人、世帯を構成要素とする社会集団や、企業・団体を構成要素とする社会集団を主要な担い手とする。社会経済を社会集団を介して観察した結果数値が調査統計である。しかしながら、他方で、現代の資本主義社会は、企業・産業組織や行政組織によって、きわめて複雑に組織された社会である。公的な組織であれ、私的な組織であれ、ホワイトカラー層を担い手として、官僚制的組織の事務管理部門が発達すると、組織の経験・成果を経常的あるいは定期的に記録するシステムが確立する。このような官僚制的組織の業務記録をよりどころに集計された、官僚制的組織に関する数量的記録が業務統計である。現代の資本主義社会とその社会制度を分析し実践的な課題を解決してゆくのに、このような業務記録、業務統計を研究する意義はますます大きくなっている。

このように、業務統計の第一の特徴は、官僚制的組織の活動を直接記録した統計であるという特徴である。しかも、業務統計は官僚制的組織により当該官僚制的組織を対象にした統計である。したがって、業務統計は、何かある他者

を対象にした統計ではなく、自己自身を対象とした統計ということになる。すなわち業務統計は「自己観察 (Selbstbeobachtung)」の所産である<sup>17)</sup>。これが、業務統計の第二の特徴である。自然科学における観察-被観察という論理は業務統計には限定的にしか通用しない。調査者-被調査者という統計学の伝統的な図式もここでは限定的にしか成り立たない。

業務統計はまた当該組織に制約を受けながら当該組織を記録する。実際、業務記録の作成方法をめぐり、しばしば行政上のニーズと統計上のニーズが対立することがある。例えば、商品別貿易統計の作成基準となる商品分類の国際標準化をめぐって、今日に至るまで国際統計機関の要求する国際統計分類と、関税行政機関の関税率適用の枠組となる商品分類とが調和せず対立し合っている<sup>18)</sup>。これは、業務統計が当該組織の行政上のニーズに制約を受けながら当該組織を記録せざるを得ないからである。しかも、業務統計は官僚制的組織を記録するために意識的に設計されるのに、その内容は組織環境や組織体質に意識的、無意識的に制約を受ける。そうした制約は結果数値に如実に反映してくる。業務統計が補助金行政や徴税行政と直結していたり、各行政組織の成績評価や予算配分の算定

17) Mayr, *a.a.O.*, S. 70-72. 訳書, 175-178 頁。自己を対象にすると、自己を二重化するということである。「人間は他人がいなくとも考えると話すとかいう類の機能をはたすことができる。…人間は自己自身を他人の地位におくことができる」(Feuerbach 1841. 訳書, 48 頁)。官僚制的組織もまた業務記録システムによって自分たちを二重化している。

18) 貿易統計の商品分類の国際標準化過程については、工藤 (1991)。また、「レジスター・ベースの統計作成システムの最終目標を達成するためには、行政レジスターの行政記録に統計上の必要項目を付加することが必要となる。しかし行政目的の上で不必要な項目の記録について、その信頼性を確保することは困難である。行政レジスターから統計レジスターへの記録の移転は、一方通行であって逆の流通は許されていないから、私見では統計上の必要に基づく行政記録への反作用は法制上可能であるとしても、事実上は困難と考えられる」(工藤 1995, 85 頁)。

基準であることからくる数字上の不一致・歪みが顕在化することもある。したがって、行政記録が業務対象を捕捉する様式を研究すればするほど、その研究は当該官僚制的組織それ自身に折れ返ってゆく。このように、業務統計は官僚制的組織の活動対象を客体として詳細に記録すればするほどかえって業務主体それ自身を表現するという意味でも、自己言及的な (self-reflexive) 統計である<sup>19)</sup>。

以上のように、行政記録とそれを統計原情報として作成される政府業務統計は、(i)「行政組織それ自身」の全体像を一定局面から表現する、いわば「自己言及的」な記録、統計である。行政記録、業務統計が、行政組織についての情報としてそのまま利用されるのは当然のことである。これは、行政記録、業務統計の対象規定に直接関係した利用目的だからである。その意味で、これは本来の利用形態といえる。実際、行政学や経営学などの組織科学では、業務記録、業務統計が組織のパフォーマンスを表現する情報であるという理解が一般的である。例えば、行政学者西尾勝氏は、H. A. サイモンの組織科学に倣って統計情報を分類し、業務統計の多くが、第一次的には業務が適切に遂行されているかどうかを点検し確認するための「成績評価情報」として記録され整理されていることに注目している<sup>20)</sup>。西尾氏の統計情報論は行政組織の日常的な統計利用の姿をよく示している。行政組織は行政記録を個票的情報のまま利用するだけでなく、集計データとしても利用する。行政学が、行政組織の業務統計を行政のパフォー

マンスを示す「成績評価情報」ととらえているという事実は、行政学もまた——本論文と同様に——業務統計を行政組織それ自身を対象とした「業務についての統計」と理解していることを示している<sup>21)</sup>。そのような理解は行政学に限られたことではない。財政学、公会計研究においても、行政組織の予算と決算を評価する業績評価情報の一部として行政記録、業務統計の利用が研究されている<sup>22)</sup>。近年、行政記録、業務統計は、行政評価・政策評価を目的とした業績測定の評価指標として一定の役割を期待されている<sup>23)</sup>。民間企業の経営手法を行政現場に導入して公共部門の活性化を目指す「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM)」を標榜して、1980年代以降内外で、中央政府や地方自治体に関する定量的な行政評価・政策評価が求められている。行政評価および政策評価とは「行政機関 (あるいは公共機関) の活動を客観的に評価する」取り組みのことである<sup>24)</sup>。それによって行政パフォーマンスの向上が図られるばかりでなく、行政の説明責任が果たされると信じられている。日本でも無数の自治体が急速に行政評価に取り組み、総務省行政評価局も「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の施行に伴い政策評価結果を公表するようになった。「行政それ自身」を表現する業務統計は行政活動の「アウトプット指標」(事業量の指標)として不可欠な情報であるから、行政評価・政策評価の評価指標体系のなかで重要な位置を占めるのは当然のことである。

ただし、行政記録、業務統計に基づく行政評価・政策評価は、行政組織の行政管理上の業績評価をはるかに越えた社会構造論的な評価に発展しうるものである。すでに述べたように行政

19) 木村太郎氏は業務統計を、「一方で、特定の業務主体が業務取扱対象である事象の発現を件数(「動態的観察単位集団」)で記録した動態統計調査の結果数値と規定しながら〔木村太郎 1992, 88 頁〕、他方で、非集団的存在(業務主体たる政府組織・民間組織自身)の量的属性を記載した一種の社会測量の結果数値と規定している〔木村太郎, 前掲書, 58 頁〕。だが、統計対象を記録しながら同時に統計主体自身を表現する自己言及的な統計、これこそまさに業務統計の特徴なのである」(岡部 1996, 75-76 頁)。

20) 西尾 (1990, 292 頁), 西尾 (1993, 243 頁)。

21) ただし、業務統計を官僚制的組織の自己観察を目的に利用するということは、もっ一般的に統計目的を意味するのであって、行政管理上の行政効率の追求を目的とした「成績評価」に限定されるものではない。

22) 関口 (2016)。

23) 古川 (2000), 梅田他 (2004) 参照。

24) 梅田他 (2004)。



組織は、實際上、国家と市民社会のきわめて複雑で錯綜した関係のなかで機能している。のちに第3節でみるように、行政組織は、實際上、国家と市民社会の分裂的關係のなかで、市民社会から遊離した一面的・抽象的な機能しか果たさない場合がある。その場合、行政組織の行政記録、業務統計を市民社会との関係で客観的に評価すると、そこには国家と市民社会の分裂的構造が統計的に表現される<sup>25)</sup>。インドの低い出生登録率は、市民社会の人口動態から遊離した登録行政の社会構造上の位置を統計的に表現している。この場合、出生登録業務統計はたしかに登録官の業務実績ではあるが、この業務実績は出生登録制度の社会的・行政的ニーズや住民の反応を規定する社会構造上の問題を統計的に表現している。それは登録行政の業務能率や業務努力だけではいかんとも解決できない課題、すなわち、登録行政組織の社会構造上の限界を表現している。行政組織の社会構造上の限界を克服するのは、行政組織の行政管理ではなく政権の政策変更であり、それは結局、政治の問題である。このように、行政記録、業務統計に基づく行政評価・政策評価は、行政管理上の業績評価・成績評価だけでなく、行政組織の社会体制内に占める社会構造論上の位相を評価・批判する広義の行政評価・政策評価を意味している。そのような広義の行政評価・政策評価は、これまで行政学も統計学も十分成し遂げられなかったことである。

一方、官僚制的組織の行為は抽象的に自己完結するものではない。その行為は、何らかの業務対象を前提するということがまた明らかである。実際、組織は窓口業務の一環として（すなわち前述した「日常的組織システムの内部と外部の境界点」で）個々の市民や取引先と何らかの接触を持ち業務対象とするから、それが業務記録に

25) 岡部 (2000, 107 頁) は、そこに「官僚制的組織を媒介とする国家と市民社会の分裂的關係、つまり、官僚制的組織が社会体制内に占める複雑な位置關係が統計的に表現される」と指摘している。

反映される。例えば、職業安定所は窓口で個々の求職者や求人と接触を持ち、個々の求職票、求人票をオンライン・システムに入力するだけでなく、それらの情報に基づいて職業紹介や各種相談等の行政目的を果たすわけだが、個々の求職票、求人票情報には職業安定所の業務とは相対的に独立に存在する求職者や求人の厳然たる現実的生活過程<sup>26)</sup>が反映されている。オンライン・システム内のそれら求職者や求人のデータベース（職安業務記録）は、職業安定所の行政対象として日常的組織システムの外部に実在する市民社会（社会集団）を間接的に記録している。このように社会集団と常時接触する機関が作成する行政記録、業務統計のなかには、特定の社会集団の現実的生活過程の一部あるいは全部を適確に記録した情報が少なからず存在する。行政記録、業務統計の二次的利用形態として最もよく知られているのは、集団観察を補足・代替するために、当該行政記録、当該業務統計から社会集団の状態および活動に関する記録、統計を選択・転記・再集計・加工して、「第二義統計」を生産する場合である。例えば、市区町村は、出生届、死亡届を人口動態調査票に転記し、人口動態統計の基礎データを提供している。業務統計が、しばしば調査統計の代用統計である「第二義統計」と理解されるのはまさにこの副次的利用形態のためである。以上のように、行政記録もしくは、それを情報ソースに生産される政府業務統計からわれわれは、(ii)「行政対象としての社会」に関する「第二義統計」を生産することができる。これまで、統計家はその点だけを取り上げて業務統計をただ第二義統計としてのみ理解するという誤認を続けてきたのである。だが、「第二義統計」の作成はあくまでも

26) 「困難は、資料の考察および整理に——その資料が過去の時代のものであれ、現代のものであれ——、現実的な叙述に取りかかるときによろやくはじまる。これらの困難の除去は、けっしてここではあたえられることができない諸前提、むしろ各時代の諸個人の現実的生活過程および行動の研究からはじめて明らかとなる諸前提によって条件づけられる。」(Marx and Engels, 1846, 渋谷正編・訳書, 39-41 頁)。

行政記録、業務統計の多様な利用形態のうちの形態にすぎない。このように、「第二義統計」は「業務についての統計」から概念的に区別する必要がある。

「第二義統計」は、業務統計という集計値を調査統計の代用としてそのまま転用した単純なものとは限らない。また、「第二義統計」は、必ずしも、統計源情報として必要な個別データ（個票的データ）群を業務記録のなかから単純に抽出・転記・集計して生産されるものとは限らない。後述するヨーロッパの「レジスターベースの統計制度」（第2節参照）においては、業務記録（とりわけ行政記録）を第二義統計の統計源情報に転換する方法は一律ではない。北欧諸国の統計局は、個人、住宅、事業所等に関する行政記録を個別行政機関から提供を受け、それを整理・編集<sup>27)</sup>することによって「統計レジスター（statistical register）」<sup>28)</sup>と呼ばれる各種のデータベースに変換している<sup>29)</sup>。統計レジスターは必ずしも単一の行政記録だけから構築されるものではなく、複数の行政記録をマイクロレベルでマッチングして補完・合成して構築されることもある。各データベースは個体識別番号によってリンク可能な状態で保管されている<sup>30)</sup>。したがって、特定の行政記録が特定の統計レジスターと必ずしも一対一で対応するとは限らない。特定の行政記録が特定の統計レジスターの部分集合しか構成しない場合もある。しかも各

27) デンマークのレジスター・ベースの統計作成にあたっては「行政レジスターの記録の時点は、行政システムにおける時間的な遅延が一律でないため補正が必要である。」また「しばしば困難な作業を伴うが、異なる源泉から得られた同一の対象に関する記録を比較し調整する必要がある」（工藤1995, 85頁）。

28) UNECE (2011), pp. 59ff.

29) 工藤 (1990) は、本書でいう第二義統計の統計源情報となる新たな統計的データベースを、行政目的のための行政記録から区別して、「レジスター記録」とよんだ。国連欧州経済委員会は、それを「統計レジスター（statistical register）」とよんでいる（UNECE 2011, pp. 59ff）。

30) Thygesen (1995)。

行政記録は複雑な編集をへて統計レジスターに転換される。このように実際上の理由からみても、「第二義統計」は、特定の行政記録から作成された「業務についての統計」と概念的に区別する必要がある。

広義の統計は社会現象の特定局面を数量的に表現する数字ということができる<sup>31)</sup>。この定義を前提すれば、業務統計は「『統計以外の目的』で作成された統計」という形容矛盾に満ちた統計ではなく、組織活動の特定局面を数量的に表現する統計と定義し直すことができる。例えば、職安業務統計は職安行政の職業紹介業務の全貌を、求職申込受理件数、求人受理件数、就職紹介件数、就職件数等々の特定局面から数量的に表現している。業務統計は組織活動の特定局面を数量的に表現する特殊な統計であるのに対し、調査統計は社会現象の集团的側面を数量的に表現する別の特殊な統計であるにすぎない。

## 1-2. 行政記録、業務統計の真実性

以上のように、行政記録、業務統計のデータ構造に特有な対象規定について、これまで統計学界では共通理解が成立していないため、行政記録、業務統計のデータ・クオリティ（data quality）とは何かという基本問題についてもまた共通理解がない<sup>32)</sup>。一般に統計のクオリティとは、統計データのクオリティ、統計の生産から配布までの過程のクオリティ、さらにその過程を支える統計制度のクオリティの評価のことである<sup>33)</sup>。それは統計の生産と利用の過程とそ

31) 「統計とは、社会経済過程の特定局面を、総量的かまたは代表的に表現する数字である」（木村太郎1992, 47頁）。

32) 本論文では英語語彙のニュアンスをそのまま活かすためにデータ・クオリティ（data quality）と外来語表記するが、日本では「データ品質」という訳語が一般的である（伊藤陽一, 1999）。

33) 統計品質論すなわち統計クオリティ論とは、近年、国際通貨基金（IMF）、EU統計局（Eurostat）主催の国際会議、国連統計委員会で議論されている、「統計データの質、統計の生産から配布までの過程の質、さらにその過程を支える統計制度の質

れを支える統計制度を対象としたきわめて多角的、包括的な価値概念である<sup>34)</sup>。それゆえ業務統計のクオリティを問うためにはきわめて多岐にわたる評価項目について議論する必要がある。しかし、本論文では議論の焦点をしぼるために、統計のクオリティの中心的な評価項目である「統計の真実性」とそれを支える統計制度に焦点を当て、業務統計のクオリティを考察することにする。前述のように、広義の統計学を、統計の生産と利用に関する一般理論とするならば、統計のクオリティはとくに統計の生産に関わる問題となる<sup>35)</sup>。日本の統計学では、統計の生産、すなわち統計データの形成過程を研究関心とする統計研究の諸領域において統計のクオリティ、とくに「統計の真実性」—すなわち統計の信頼性・正確性—について伝統的に議論の蓄積がある<sup>36)</sup>。だが、その日本の統計学界においても、業務統計の真実性とは何かという問題に共通理解が成立していない。

欧米の統計学界も基本的に状況は同じである。例えば、ILO 統計局の Hoffmann (1995, 1997) は、ヨーロッパ統計家会議が 1995 年 1 月に開催した、ジェノバでの作業部会：Work Session on Registers and Administrative Records for Social and Demographic Statistics で、行政記録は行政行為の一環として収集されるから、そのクオリティは必然的に以下の次元で制約されると説明している。すなわち、

を問う一連の論議を指す」(水野谷 2006, 116 頁)。

34) IMF のデータ・クオリティ評価の枠組は <<http://dsbb.imf.org/Applications/web/dsbbhome/>> 参照。

35) ただし、今日の世界の統計品質論は、統計データの内容にとどまらず、統計利用者のアクセスのよさ等、統計の利用に関する議論(統計利用論)を含んでいる(伊藤陽一, 1999)。

36) 日本における統計品質論すなわち統計クオリティ論の先駆的研究は統計の真実性すなわち信頼性、正確性に関する研究に遡る(蜷川 1932, 参照)。だが、近年、国際的に議論されている統計クオリティ論では、例えば、統計の速報性や統計利用者のアクセスのよさ、経済性などを含みきわめて多岐にわたる評価項目が議論されている。

- ・ カバレッジ (coverage)：行政記録が法律上カバーすべき社会集団の範囲と現実の社会集団が一致するとは限らない。各国の「グレー」エコノミーの規模と構造に制約される。
- ・ 信頼性 (validity, representation and coverage of variables)：行政目的による行政記録は統計利用者の求める変数を有効に記録するようデザインされるとは限らない。
- ・ 正確性 (reliability)：記録された情報が意図した特性を正確に反映するとは限らない。
- ・ 速報性 (timeliness)：事象や行為が迅速に報告され処理されるとは限らない。
- ・ 集計頻度 (frequency)：記録を総括し集計する周期が行政処理手順に制約される。
- ・ 一貫性 (consistency)：行政機関の作業規則やその運用方法が地域間で一貫し、あるいは時系列的に一貫しているとは限らない。

として、行政記録のクオリティの制約要因を例示し、行政記録のクオリティを確保する対策を勧告している。Hoffmann も行政記録のカバレッジ、信頼性、正確性、集計頻度、一貫性など、いわば行政記録の真実性を問題にしている。だが、Hoffmann の議論の難点は、行政記録のクオリティとして彼が、(i)直接的に行政組織それ自身に関するデータとしての行政記録のクオリティを問題にしているのか、(ii)間接的に行政対象としての社会に関するデータとしての行政記録のクオリティを問題にしているのかははっきりせず、両者の関係もまた曖昧であることである。Hoffmann が仮に(ii)行政対象としての社会に関する行政記録のクオリティを問題にしているとしても、その行政記録は直接的には(i)行政組織それ自身を対象に収集された自己言及的な情報なのである。

だが、業務統計とは官僚制的組織が自己の組織活動を特定局面から数量的に計測した統計であるとする前述の規定から、業務統計の真実性の条件もまた明らかとなる。すなわち業務統計の真実性は、官僚制的組織が自分たちの組織活動をどのような局面からどの程度正確に表現しているかという問題に帰着する。



ところで、統計データの形成プロセスに関心を寄せる日本の統計学は、これまで統計の真实性を吟味・批判するために、統計生産のプロセスを、便宜上、2つの段階に分けて議論してきた。すなわち、第1段階は、統計作成の企画・準備の段階である。統計生産者の理論的構想と企画・準備過程によって確定された観察事象が統計利用者の統計利用目的とどの程度マッチしているか、この点が統計の信頼性と呼ばれる問題であった。これに対して、第2段階は、確定された観察事象を実際に計測・カウントし、統計表を作成するまでの段階である。確定された観察事象が統計作成者の技術的・社会的制約のもとで、どの程度正確に計測・カウントされたか、これが統計の正確性と呼ばれる問題であった。したがって統計の真实性は、信頼性と正確性という2要因によって確保される<sup>37)</sup>。

### 1-2-1 業務統計の信頼性

すでに述べたように、官僚制的組織が自己を定期的、定期的に記録するためには、報告系統を編成し、報告様式を統一することによって、

37) ただし、以上の一般論は、統計の真实性概念を、わざと抽象的に抜き出したものである。というのは、これまで統計の真实性概念はもっぱら調査統計のみを念頭に置いて組み立てられていた。観察される社会集団の単位（調査単位）、標識（調査事項）、時、場所の規定を「集団観察の四要素」として取り上げ、これが統計利用者の統計利用目的に論理的にどの程度マッチしているか、そしてこの社会集団がどの程度正確に計測・カウントされるか、というまさにこの点が吟味の焦点であった。蜷川虎三の統計の真实性吟味の体系は、「集団観察の4要素」の吟味を軸に組み立てられている（蜷川 1932 参照）。このような真实性の吟味は調査統計にとっては有効であった。だが、問題は、それが統計一般の真实性を吟味する唯一の核心と考えられてきたことである。業務統計は本来、社会集団を直接観察した統計ではないから、統計に関する従来の真实性概念をそのまま応用しても混乱しか生み出さない。蜷川氏の批判統計学の批判力を継承しつつ、それを業務統計に応用可能な体系に作り替えるためには、従来の真实性概念の特殊性を克服する必要がある。そこで、真实性概念から調査統計に関わる特殊性を捨象して一般化し、あらためて業務統計の真实性概念を問い直さなければならない。

組織内に経常的な記録システムを構築しなければならない。この記録システムを企画・設計するためには、組織の活動をいかなる事象・出来事の集合として記録したらよいか、また、報告様式はいかなる内容に統一したらよいか、つまり観察事象を確定しなければならない。記録システムを企画・設計する理論的構想は組織目的に制約される。行政組織の場合、組織目的は職業安定法などの個別行政法規その他で規定されている。業務統計の信頼性の評価とは、このような観察事象の確定によって組織の活動がどのような側面から数量化され、それが組織内外の統計利用者の利用ニーズにどの程度マッチしているのかを吟味・検討することである。例えば、職業安定所は職業紹介業務を表現するために、職業紹介件数、就職件数、充足数など、多面的な記録を作成しているが、組織内外の統計利用者の利用ニーズに応じてそれぞれの記録の利用価値は異なってくる。

### 1-2-2 業務統計の正確性

業務統計の正確性評価とは、確定された組織記録システムが正確に作動し、観察事象が正確に計測・カウントされるかどうかを吟味・検討することである。「官僚制は純粋にそれ自体としては一つの精密機械なのである」というウェーバーの所説に反して、記録システムを構成する事務担当者や届出・申告者の誤記入、記入漏れ、あるいは集計ミスなどが重なると、業務統計は不正確なものになる。しかし、業務統計の正確性を左右する最大の制約条件は、組織内部の社会関係および組織とその業務対象者との社会関係である。例えば、政府業務統計のなかには行政機関の実績評価に関わる統計が多いから、下部機関が上部機関に対し、あるいは上部機関が財務省や国民に対して、歪曲された実績報告をする場合は業務統計の正確性は損なわれる。税務資料のように国民が行政に対し特定の利害関心を抱き、虚偽の申告・届出が行われる場合も同様に正確性が損なわれる。これらの現象は当事者の個別的な利害や怠慢などによってだけで

図表2 雇用者数と雇用保険被保険者数の対比

(2015年3月, 単位:人)

	雇用保険業務統計 被保険者数 (A)	「労働力調査」 雇用者数 (B)	A/B %
計	40,152,072	55,800,000	72
(産業別)			
農林漁業	154,189	620,000	25
建設業	2,308,749	4,040,000	57
製造業	8,595,313	9,970,000	86
情報通信	1,643,984	1,910,000	86
運輸・郵便	2,907,526	3,180,000	91
卸売・小売業	7,167,120	9,560,000	75
金融・保険, 不動産業, 物品賃貸業	2,112,602	2,490,000	85
サービス業	14,214,850	20,830,000	68
その他	243,503	290,000	84
公務・分類不能	804,236	2,900,000	-
(従業者規模別)			
4人以下	2,147,258	3,820,000	56
5人～29人	7,132,787	11,840,000	60
30人～99人	7,031,574	8,760,000	80
100人～499人	10,890,723	10,480,000	104
500人以上	12,949,730	15,340,000	84
官公・従業者規模不詳		5,560,000	-

注) 雇用保険被保険者数は、「一般」, 「高年齢継続」, 「短期雇用特例」の各被保険者数の合計。ただし、農林水産の事業であって政令で定めるもの(法人以外の事業主が行う事業であって、常時5人以上の労働者を雇用する事業以外のもの)は、当分の間、暫定的に任意適用事業とされている。適用が除外される労働者については雇用保険法第6条参照。第6条7に該当する公務員は適用除外とされている。「サービス業」とは日本標準産業分類第13回改定分類大分類L～R. 「その他」とは大分類C: 「鉱業, 採石業, 砂利採取業」, F: 「電気・ガス・熱供給・水道業」, 「労働力調査」の従業者規模は、「本社・本店や出張所などを含めた企業全体の従業者総数(パートなども含む)」であるのに対し、雇用保険業務統計の従業者規模とは労働者が雇用される「適用事業」の被保険者数の規模であるため厳密な対比ではない。

出所) 労働省職業安定局「雇用保険事業年報」(2014年度), 総務庁統計局「労働力調査」2015年3月を加工。

なく、社会構造的に発生することがある。それゆえ、組織を記録する業務記録、業務統計が自己観察の所産だからといって、組織に関する情報が常に真実性が高いというわけではない。組織は構造的に自己を偽ったり、業務対象集団の現実から構造的に遊離する(〈図表2〉参照)可能性がある<sup>38)</sup>。

このように、組織を記録する業務統計の真実性を制約するのもまた組織それ自体である。組織を記録する業務統計は、第1に、当該組織自

身を対象とするという意味において、第2に、その真実性が当該組織自体に制約を受けるという意味において、すなわち自己自身に制約を受けて自己自身を対象とするという二重の意味で自己言及的な統計である。

### 1-2-3 第二義統計の真実性

次に、「業務についての統計」との性格の違いを意識しながら、「第二義統計」の真実性を検討しよう。

すでにみたように、業務統計は、本来、当該組織の活動を記録した統計である。したがって、業務記録、業務統計から作成される第二義統計の真実性は、第1段階として、業務記録、業務統計がそもそも当該組織の活動記録として真実

38) Marx (1843, S. 249): 「官僚制は実在的国家と並び存する想像上の国家であり、国家の精神主義である。それゆえにどんなものでも二重の意義、すなわち実在的意義と官僚的意義を有する。たとえば知といってもそれは実在的知と官僚的知との二重の知であるようなものである。」

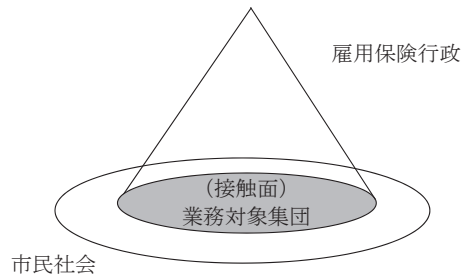
性が高いかどうか、すなわち、当該組織の活動をどのような側面についてどのような記録方法で、どの程度正確に記録するかによって左右される。そして、第2段階として、それを集団観察のための代用統計に転換させるプロセスが妥当なものであるかどうかによって左右される。それゆえ2段階の吟味・検討が必要となる。

業務記録、業務統計を作成する当該組織が業務上対象となる社会集団のことを「業務対象集団」と呼ぶことにしよう<sup>39)</sup>。業務統計が業務対象集団を扱う範囲、内容、記録方法は、当該組織の日常的な活動によって条件付けられる。したがって、業務対象集団の範囲は、外部の統計利用者の観察対象である社会集団の範囲と合致する保証はない。〈図表2〉は雇用保険業務統計の業務対象集団(雇用保険被保険者集団)を「労働力調査」の捉えた雇用者集団と比較対照したものである。雇用保険業務統計が雇用保険行政組織の活動の記録として真実性が高いと仮定すると、〈図表2〉は雇用保険行政自身の活動範囲(雇用者全体の7割強)を一定局面から正確に表現していることになる。雇用保険は、雇用保険法上、一部の適用除外を除いて強制適用が原則であるが<sup>40)</sup>、被保険者統計をみる限り、事実上の保険適用範囲に限界があることがわかる。したがって、今日の雇用保険被保険者統計

39) 行政の場合、業務対象集団は「行政対象集団」とよばれる。吉田忠編(1995)、69頁。

40) 雇用保険は、全産業に対して適用され、労働者が雇用される事業は、全て適用事業となる。ただし、農林水産の事業であって政令で定めるもの(法人以外の事業主が行う事業であって、常時5人以上の労働者を雇用する事業以外のもの)は、当分の間、暫定的に任意適用事業とされている(雇用保険法附則第2条)。さらに、適用が除外される主な労働者は:○1週間の所定労働時間が20時間未満である者、○同一の事業主に継続して31日以上雇用されることが見込まれない者、○季節的に雇用される者(短期雇用特例被保険者に該当する者を除く)であって、4ヵ月以内の期間を定めて雇用される者又は1週間の所定労働時間が20時間以上30時間未満である者、○65歳以上に達した日以降に雇用される者(高齢継続被保険者、短期雇用特例被保険者及び日雇労働被保険者に該当する者を除く)○公務員、○昼間学生、とされている(雇用保険法第6条)。

図表3 雇用保険行政の活動範囲



を、第二義統計として雇用者集団の雇用統計に転用すると、まず統計対象の範囲に限界が出てくる(〈図表3〉参照)。次に、雇用形態等の分類方法が雇用保険行政の業務区分にのみ対応し、他の雇用統計の分類方法と異なるなど、記録事項の記録方法ひとつとっても、統計利用者の統計利用目的と必ずしも合致しない。このように、業務対象集団の範囲や内容等が統計利用者のニーズと不一致をきたすと、第二義統計の信頼性はその分損なわれる。このような不一致の検証は、第二義統計の利用にとってきわめて重要な基礎作業である<sup>41)</sup>。Hoffmann(1995, 1997)は、統計局が、行政記録のクオリティを向上させるために、それを提供する個別行政機関の行政記録システムの内容と業務規則に影響力を行使しようとしても、それは容易なことではないと指摘している<sup>42)</sup>。複数の行政機関の行政記録をリンクさせて合成する「統計レジスター」を構築するためには、第二義統計の信頼

41) この数字上の「不一致」は、「誤差」とは異質の概念である(Morgenstern, 1963, p. 218. 訳書226頁)。

42) Hoffmann(1995)は、もし統計機関が行政報告システムの内容とその業務規則に影響力を行使し、行政データのクオリティに働きかけられるとしても、このもし(if)は「大きなもし(a big if)」であり、「統計機関が行政報告システムの実際の運用や、行政ルールへの公衆の反応を変えるのは難しい」と示唆している。デンマーク統計局は、行政記録の記録事項やその一貫性について、行政機関と交渉・協力することによって介入を図る、「統合的データ収集(integrated data collection)」という制度を目指している(Poulsen, 1999)。



性の吟味・検討はさらに多面的なものになる。

統計利用者が正確性の高い第二義統計を利用するためには、その前提条件として、業務統計や業務記録が当該官僚制的組織の外部に正確に提供される必要がある。レジスターベースの統計制度においては、とりわけ当該官僚制的組織（すなわち個別行政機関）が統計局に業務記録（すなわち行政記録）を適確かつ正確に提供されるかどうかの問題となる。個別行政機関が適確に情報を提供しないと第二義統計の正確性はその分低下する。複数の行政記録をリンクさせて統合し、それらを整理・編集して「統計レジスター」を作成する場合には、その作業プロセスが適確かつ正確なものであるかどうか、結果としての第二義統計体系の正確性を左右する。

ところで、第二義統計を吟味した結果、それが社会集団に関する統計として真実性が乏しいことが判明したとしよう。その場合、もとの業務記録、業務統計の価値が直ちに失われるかという点、必ずしもそうではない。むしろ、集団観察のための代用統計（第二義統計）として真実性がいかに低くとも、組織を記録する「業務についての統計」としては、依然、真実性が高いということがありうる。これこそが「第二義統計」の真実性と「業務についての統計」の真実性との重要な相違点である。例えば、雇用保険被保険者統計が雇用者集団に関する雇用統計としていかに不十分なものであっても、あるいは不十分なものであるがゆえに、雇用保険行政の活動範囲の表現としては、依然、真実性が高く有効な統計であるかもしれない。このパラドックスの理解こそが、これまで統計学には決定的に欠けていた。これまでの統計学の通念からすると、第二義統計として不十分であるというだけの理由で、「業務についての統計」の価値を、つまりこの社会情報のあるがままの価値を、切り捨て、廃棄することになりかねない。

以下、本論文では、行政記録、（政府）業務統計の対象とデータ・クオリティに関する以上の規定に基づいて、インド（インド統計評議会

及び関係委員会）とヨーロッパ（とりわけヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会）におけるまったく性格の異なる統計改革がそれぞれ何を問題にするいかなる改革であるかに関して相互に比較し、統計制度における行政記録の役割を研究する。

## 第2節 ヨーロッパにおける行政記録と統計制度改革

すでに述べたように、20世紀後半から今世紀にかけて、センサスと標本調査中心の統計制度が部分的に行き詰まり、ヨーロッパとりわけ北欧諸国とその周辺諸国から、電算化された行政記録をベースに第二義統計中心の新たな統計制度が登場している。ヨーロッパのこの統計制度は、レジスターベース（register-based）の統計制度として世界の統計家から注目され、その情報基盤である行政記録の利用について、実務的な議論が積み重ねられている。

それらの国々の統計局は個票データの保護を条件に、個人、住宅、事業所等々に関する各種行政記録・行政レジスターを行政機関から受け入れ、それらを整理・編集して「統計レジスター（statistical register）」とよばれるデータベースに変換している。各データベースは個体識別番号によってリンク可能な状態で保管されている<sup>43)</sup>。統計レジスターは特定の単一の行政記録から構築されるだけでなく、複数の行政記録をマイクロレベルでマッチングして合成されることもある。レジスターベースのこの統計制度は国家的規模のデータウェアハウスといえる<sup>44)</sup>。

それらの国々の統計局は統計レジスターをベースに各種センサスやその他の各種公式統計を生産している<sup>45)</sup>。国連欧州経済委員会は2007年に『北欧諸国のレジスターベース統計』<sup>46)</sup>と

43) Thygesen (1995)。

44) 工藤 (1989) は、早くから北欧のこの「レジスターベースの統計制度」を日本に紹介している。最近では伊藤伸介 (2017) がヒアリング調査に基づく研究を展開している。

45) 行政記録はまた、「統計レジスター」の構築に利用されるだけでなく、しばしばセンサスや標本

いう報告書を発表し、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンの経験をレジスターベースの社会・人口統計に関する先進的な取り組みとして紹介した。同報告書によると、デンマークは、1981年に世界ではじめてレジスターをベースに各種センサスを実施した国であり、1990年にフィンランドがそれに続いたとされる<sup>47)</sup>。オランダのように伝統的な調査統計とレジスターベースセンサスの混合を図る国もある。ドイツ統計局もレジスターを併用した新しい人口センサスに向けて実験を行っている。

レジスターベース統計を使った欧米の応用研究も年々蓄積されている<sup>48)</sup>。近年欧米では、一定の条件の下で、統計レジスターを大学や研究機関の研究者に研究目的で使用を認めるケースもみられる<sup>49)</sup>。

このようなレジスターベースの統計制度による行政記録の統計的利用が現在活発に議論されているのは、ヨーロッパ統計家会議 (Conference of European Statisticians) である。この会議にはアメリカ合衆国やカナダも参加している。事務局は国連欧州経済委員会統計部である。ヨーロッパ統計家会議は1995年1月に、ジェノバで作業部会: Work Session on Registers and Administrative Records for Social and Demographic Statistics を開催した。この作業部会には国際諸機関と24カ国の代表が参加した。その後、多数の作業部会、セミナーが開催

調査の調査リストや標本フレームの構築に利用される。

46) UNECE (2007)。

47) UNECE (2007, p 6)。

48) 岡部純一 (2006) 参照。行政記録を利用した縦断的統計データ (longitudinal data) による研究や、複雑なリンケージによって構成されたレジスターベース統計によってこれまで分析しにくかった諸事項について小規模集団や小地域に及ぶ多面的な研究が可能になっている。調査統計の統計源情報を行政記録とミクロレベルでリンクすることによって可能となる様々な統計利用についても研究されている。

49) 伊藤伸介 (2017)

され今日に至っている。ヨーロッパ統計家会議の議論は国際統計協会 (ISI) などの国際学会にも影響を及ぼし、ヨーロッパ以外の諸国にも波及している。国連欧州経済委員会は、2011年にそうした議論の中間総括として実務テキスト: 『政府統計のための行政的なデータソースと第2次的なデータソースの利用—原則と実務に関するハンドブック』<sup>50)</sup> をまとめた。

Harala and Reinikainen (1996) は、フィンランドのレジスターベースの統計制度における、行政機関から統計局への情報提供について、行政情報の公開という観点から紹介している。彼らは「市民に行政活動を監視する権利を保障するためにそうした情報はできるだけ公開すべきというのが、フィンランドとスカンジナビア諸国の民主主義の基本的な考え方である」と説明している。個人・法人に関する行政記録情報の統計機関への流れは、調査統計の個票データの場合と同様に、厳密に一方に規制され、秘匿義務 (confidentiality) が優先されている。

レジスターベース統計制度の長所・欠点については、論者によって評価が分かれる。

フィンランド統計局の Myrskylä (1999) は、レジスターベース統計制度の長所について、コストを低く抑えられること、報告者負担を軽減できること、既存の行政記録・レジスターを有効活用できること、統計分析の可能性が広がること、毎年データが得られること、小地域や小規模人口集団のデータが得られること、短期の活動・多角的な活動・副次的な活動が捕捉できること、様々なタイプのデータセットとリンクできること、縦断的統計データの作成が容易であること、などの長所を列挙している。その一方で、Myrskylä はレジスターベースの統計制

50) UNECE (2011)。この文書の日本語訳は、浜砂敬郎、西村善博共訳「翻訳資料 S. ヴェイル (Steven Vale: 国連欧州経済委員会) 編著『政府統計のための行政的なデータソースと第2次的なデータソースの利用: 原則と実務にかんするハンドブック』」第1部および第2部、『経済学研究』(九州大学経済学会) 第80巻第5・6合併号, 2014, および第81巻第1号, 2014 参照。

度の第一の欠点として、調査統計に比べて設問を自由に追加できず、柔軟性に欠ける点をあげている。実際、Thygesen (1995) もデンマークのレジスターベース統計が「すべての統計ニーズに応えるわけではない」と説明している。そのため、レジスターベースの統計制度はインタビューや郵送調査など他のデータ収集方法で補完されているという。第二の欠点として Myrskylä は、統計機関が縦断的統計データファイルなど詳細な個人データを取得することによって、市民のライフヒストリーの全体像を把握し、プライバシーや個人の利害・権利を侵害する監視社会を招く危険性があると、公衆が不安を抱く傾向があると指摘している。行政記録の統計目的への利用は個人・法人情報の目的外使用にあたるため、Harala and Reinikainen (1996) は、市民とのコンセンサスを重要視している。すなわち、フィンランド統計局の情報保護は市民から信頼され、まだ懸念の声は上がっていないが、「市民のこの信頼はほんの些細な出来事で揺らぐであろうし、もしそうなった場合、信頼の回復には相当時間がかかるだろう」と注意喚起している。

ヨーロッパ統計家会議事務局の Griffin (当時国連欧州経済委員会統計部長) は、退任直前の 1999 年に、人口センサスに関する彼の論評のなかで、レジスターベースの統計制度に対して懐疑論を打ち出している。彼は、レジスターベース人口センサスは「非常に特殊な状況にあるごく少数の限られた国でしか実際的でない」と主張した。彼の懐疑論の第 1 の論拠は、レジスターベース人口センサスが安価に実施できるという通念は幻想にすぎないというものである。安価に実施できるのは、非常に良好な人口登録がすでに確立し、費用をかけてそれを周到に維持する国のみであって、そのような人口登録を確立し維持するには相当費用がかかるからである。費用は統計家から登録行政機関に転嫁されるだけ、というのが彼の主張である。

Griffin の懐疑論の第 2 の論拠は、行政記録・行政レジスターの利用が容認されるのは、ヨー

ロッパでも比較的人口動向が安定した国であり、かつ、正常な社会的政治的生活の一部として人口登録がごく普通に受け入れられている国に限られるという。それ以外の国々ではプライバシー問題が重大な障壁となるし、民族や宗教等を特定できるレジスターやリストに対する市民の抵抗感も強いという。彼の懐疑論は、欧米諸国内部の議論もレジスターベース統計制度一辺倒の単線的な議論でないことを伺わせるものである。冷戦体制崩壊後のヨーロッパの焦眉の課題は、むしろ旧ソ連地域を含む東欧の移行経済諸国で統計制度をどう立て直すかという問題であった。国連欧州経済委員会統計部長(当時)の Griffin 自らが、レジスターベース人口センサスに対して懐疑論を唱えたのは、国連欧州経済委員会が直面するこのような課題を反映したものと見える。国連欧州経済委員会およびヨーロッパ統計家会議は、第二次世界大戦終結以来、東西ヨーロッパ諸国の対話・協調の場であり、冷戦体制崩壊後は、旧ソ連地域を含む東欧の移行経済諸国の統計局への支援・協力にも優先的に取り組んできた。移行経済諸国のなかには、国内や近隣諸国間の紛争で出生率・死亡率の急速な変化を伴う大規模な国内・国家間人口移動を経験した国もあり、そうした国々で伝統的な人口センサスを実施する意義はむしろ大きい。多額の資金を人口センサスに振り向けるよう政治家や市民を説得するのがただでさえ至難の業であるのに、伝統的人口センサスは不要になっているなどと一部専門家が根拠希薄な希望を吹聴すると、彼らを説得するのがますますむずかしくなる、と Griffin が警告したのはそのような状況を意識してのことである<sup>51)</sup>。もともとヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会の指導的政府統計家の関心は統計実務上の狭義の組織論・技術論に限定されているため、それが統計制度と社会制度の大枠をとらえた議論に発展しにくい。そのため Griffin のような社会制度の大枠をとらえた問題提起はむしろ珍しい。

51) Griffin (1999).



行政記録の統計的利用がなぜ北欧福祉国家で発達したのか？ 欧米の他の国々や世界の国々にこの議論がどこまで妥当するのか？ 統計行政の将来戦略に関わるこの重要な問いに答えるためには、当然、各国行政制度や社会制度の発達史を研究しなければならない。世界各国の行政記録の統計的利用に関する議論は、各国の事情を反映して大きく異なるからである。

Griffin の懐疑論の第 3 の論拠は、行政記録とレジスターベース統計制度のクオリティに関わるものである。彼は、伝統的人口センサスが提供する完全なデータをレジスターに期待するのは幻想にすぎないと主張する。行政家は、行政記録・レジスターのクオリティを自分たちが使用するに足る水準に維持すれば十分と考え、住民の側も、例えば、移動のたびに人口登録を変更するなどのインセンティブが働くとは限らない。Griffin は、多くの国々が年次人口推計のために既存レジスターを利用してはいるが、その推計値が伝統的人口センサスの確定値が出るたびに改訂を余儀なくされている事実を指摘している。

ただし、レジスターベース統計制度論のその後の展開からみて、Griffin の懐疑論のこの第 3 の論拠は必ずしも全面的に妥当な批判論拠とはいえない。行政記録と業務統計のクオリティは、調査統計との比較においてだけでなく、別の行政機関の行政記録、業務統計との比較からもチェック可能である。北欧諸国のレジスターベースの統計制度内部においては、各行政記録、各統計レジスターは個体識別番号によってリンク可能であるから、異なる行政記録同士のマッチングによって各行政記録の相互チェックがある程度可能である。実際、「行政レジスターの品質問題は一つの行政レジスターを他の行政レジスターや統計情報と照合してはじめて発見されることが多い」といわれている<sup>52)</sup>。したがって、レジスターベースの統計制度内部では、たとえ特定の行政機関の行政記録や業務統計に不

備や不足があっても、別の行政機関の行政記録のクオリティが高ければそれとリンクさせてチェックし、編集、補完することが不可能でない。ただし、その場合でも、双方の行政機関の行政記録のクオリティが共に不十分な時には、やはり Griffin の批判が妥当する。

Griffin の懐疑論は、北欧福祉国家の経験の重要性を疑うものではないが、その経験があたかもヨーロッパ全域に普遍的に妥当するかのとき論調に疑問を呈したものである。もっとも、Griffin の懐疑論にもかかわらず、その後、ヨーロッパ統計家会議でレジスターベース統計制度の議論は継続・発展している。

以上のヨーロッパの新動向、すなわちレジスターベースの統計制度論は、統計学界にきわめて大きな問題を提起している。

第 1 に、政府業務統計と行政記録の利用可能性について、統計実務家の側からはじめて本格的に問題提起され、国際的な議論に発展した意義は大きい。それは、電算化された行政記録をベースとした進化した第二義統計制度に関する統計実務家からの問題提起である。各国の統計実務家は行政記録の利用経験を蓄積して、行政記録の整備状況と具体的内容に応じたきわめて多面的な問題を提起している。行政記録とそれをベースとした第二義統計の作成に関する議論はこの問題を契機に一気に豊富化した。もともと、行政記録、業務統計は、行政組織外部の研究者にとって容易ならざる研究対象であった。それらを研究するためには行政組織の内部記録の利用に精通した当該組織内の事情をよく知る統計実務家からの問題提起がきわめて重要である。しかし以前は統計実務家からそのような内発的な問題提起は多くなかった。これは現代統計学の新展開として注目すべき研究動向といえる。

第 2 に、こうしたヨーロッパの新動向は、何より 20 世紀の調査統計中心の統計観が崩壊する予兆といえる。これまで副次的な統計として扱われてきた政府の第二義統計が、政府調査統

52) Thomsen and Holmøy (1998).

計を補完するどころか一部代替する統計として機能する可能性が出てきたからである。たしかに今後 21 世紀に、北欧福祉国家等の一部諸国だけでなくそれ以外の国々にもレジスターベースの統計制度が波及するという展望には懐疑的な見解がある。北欧諸国ですらレジスターベース統計制度がすべての統計ニーズを満たしているわけではない。したがって調査統計中心の統計制度から行政記録をコアとした新たな統計制度に世界の政府統計制度がシフトすると現段階でいうのはむずかしい。しかし、ヨーロッパの近年の議論から、電算化された行政記録の統計的利用が今後拡大し、行政記録をベースとした第二義統計が調査統計と比較され、調査統計を部分的に補完する試みが繰り返されることは容易に予想できる。

しかしながら、ヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会におけるレジスターベースの統計制度論は、行政記録の統計的利用の可能性についてその可能性の一側面しか議論していない。彼らの研究はなお初歩的な段階に止まっており、議論の入り口に立ったばかりである。前述のように、通常、行政機関の行政記録は、

- (i) 直接的に行政組織それ自身、
- (ii) 間接的に行政対象としての社会、

という、一見重複するが次元の異なる、二重の対象を同時に表現する両義的な情報である。行政記録の統計的利用は、この行政記録特有の対象規定を踏まえて議論せざるを得ない。一面で、行政記録は「(i) 行政組織それ自身」を対象とした自己観察の所産であるから、それを調査統計やその他データと組み合わせて行政評価・政策評価の指標を作成することもできる。すでに述べたように、行政学や経営学などの組織科学の分野では、業務記録、業務統計が組織のパフォーマンスを表現する情報であるという理解が一般化している。もちろん行政組織の業務は抽象的に自己完結するものではなく、当該社会を対象にしているから、他面で、行政記録から「(ii) 行政対象としての社会」すなわち行政対

象集団（行政対象である市民社会の個人、住宅、企業・事業所等を単位として構成された社会集団）に関する記録を抽出して市民社会に関する第二義統計を構成することも可能である。ところが、レジスターベースの統計制度を研究する、ヨーロッパ、とりわけヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会の統計家は、次元の異なる二重の対象を同時に記録する両義的な行政記録から、もっぱら後者、すなわち「(ii) 行政対象としての社会」に関する情報を抽出する第二義統計（レジスターベース統計）を生産することしか関心がない。行政記録を行政評価・政策評価に統計的に利用するという別次元の可能性について彼らの中で十分な議論がなされていない。ヨーロッパの指導的政府統計家たちが議論しているレジスターベースの統計制度は、行政記録を利用して行政評価・政策評価をする目的で構築される統計制度ではなく、行政記録から第二義統計（レジスターベース統計）を生産し、既存の調査統計を代替・補完する目的で構築される統計制度である。したがって、ヨーロッパにおけるレジスターベースの統計制度論は、行政記録の統計的利用可能性を部分的、一面的に議論しているにすぎない。それは、統計制度における行政記録の二重の役割を踏まえた統合的な議論とはいえない。

だが、ヨーロッパとりわけ北欧諸国のレジスターベースの統計制度が、行政評価・政策評価を目的に構築される統計制度ではなく、行政記録から第二義統計（レジスターベース統計）を生産する目的で構築される統計制度であるからといって、それら諸国の統計局が、(i)「行政組織それ自身」の全体像を表現する基礎的情報と無関係な立場にあるかということではない。上記のように、行政機関の行政記録は、(i)と(ii)という二重の対象を同時に表現する両義的な情報であるから、行政記録という情報を取り扱う誰もが、(i)「行政組織それ自身」に関する情報と無関係ではいられない。ヨーロッパにとりわけ北欧におけるレジスターベースの統計制度は、事実上、行政機関の官僚制的組織に

関するきわめて精密な内部データを統計局に提供させる契機となっている。それら諸国の統計局は、行政機関に行政記録の提供を求め、行政記録の形成メカニズムを詳査し、行政記録を他の行政記録や調査データと比較照合するなかで、否応なく、行政機関の官僚制的組織と直接向き合う立場に立たされるのである。実際、「行政レジスターの品質問題は一つの行政レジスターを他の行政レジスターや統計情報と照合してはじめて発見されることが多い。そのような照合は主として統計目的で行われるため、ノルウェー統計局は行政記録の全システムのクオリティに関して情報を収集し蓄積するという特殊な立場におかれている」<sup>53)</sup>。この場合、「行政記録の全システムのクオリティ」に関する情報は、ノルウェーの行政機関の官僚制的組織に関する情報と無関係ではあり得ない。すなわちノルウェー統計局は、この瞬間にノルウェーの行政機関の官僚制的組織と直接向き合い、それを観察する立場に立たされるのである。統計局は官僚制的組織を「被調査者」に見立てた社会調査を行う研究者と類似の立場に立つことになる。しかし、これら諸国の統計家は、行政機関の官僚制的組織に関する膨大な情報を収集し蓄積する特殊な立場にありながら、それら情報を利用して行政評価・政策評価をするという問題関心を差し控えて、行政機関の官僚制的組織からあたかも無関心に目を背けているかのようである。これが、ヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会におけるレジスターベースの統計制度論の今日の議論のあり方であり、彼らの議論のひとつの特徴である。

また、行政記録を用いて行政機関の官僚制的組織の業務を外部から相対化しチェックするためには、当該行政機関の行政行為に関する行政記録や業務統計を、それと関連する調査統計や別の行政機関の行政記録、業務統計とあえて重複させた方が制度的に健全な場合がある。すなわち統計制度には行政機関の活動を相対化し監

視する機能も求められる。その意味で、調査統計を行政記録、レジスターベース統計で代替・補完させ一元化しようとするヨーロッパの指導的政府統計家の試みは、官僚制的組織を外側から相対化する調査統計の機能を不当に軽視する危険すらはらんでいる。

では、ヨーロッパにおける行政記録をベースとしたレジスターベースの統計制度論を「(ii) 行政対象としての社会」に関する第二義統計制度論として限定的に理解し、その範囲内で彼らの試みの積極的意義を好意的に評価しようとするとうなるだろうか。残念ながら、そのような好意的に評価しようとしても、ヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会におけるレジスターベースの統計制度論が行政記録の統計的利用に関してなお初歩的な研究段階に止まり、大いに不足をかかえていることに気付かずにはいられない。なぜなら、ヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会のレポート類を精査するとわかるように、そこでは、行政記録の真実性に関する実証的研究、すなわち当該行政機関の官僚制的組織の内部データに踏み込んだ実証的研究が非常に脆弱だからである。第二義統計(「レジスターベース統計」)の真実性、クオリティは、第二義統計の統計原情報である当該行政記録の性格を理解し吟味しなければ評価できない。そして、行政記録に関する研究は、それを生産する当該行政機関の官僚制的組織の内実について内部データに踏み込んで実証的に研究することなしに実行不可能である。すでに前節で明らかにしたように、行政組織の行政記録は「自己言及的な」情報だからである。それは、第1に、直接的に当該組織自身を対象とした自己観察であり、第2に、その真実性が当該組織の内実や組織環境に著しく制約されるという、二重の意味で自己言及的な情報だからである。ところが、ヨーロッパでは行政記録を生産する行政機関の官僚制的組織の実態に立ち入った厳密な実証研究がオープンに議論されることはきわめてまれである。

53) Thomsen and Holmøy (1998).



すでに述べたように、第二義統計の真实性は、第1段階として、行政記録、業務統計がそもそも当該組織の活動記録としてどの程度真实性があるか、すなわち、当該組織の活動をどのような局面からどのような記録方法で、どの程度正確に記録しているか、そして、第2段階として、それを何らかの社会集団を観察する代用統計（第二義統計）に転用可能か、その妥当性如何に左右される。それゆえ2段階の吟味・検討が必要である。すなわち、第二義統計の真实性は、第1段階として、第二義統計の統計原情報である当該行政記録の性格を理解し吟味しなければ評価できない。そのためには、行政記録システムが組織目的の制約の下で、組織の活動をいかなる事象・出来事の集合として記録するよう企画・設計されているか、それら記録システムが組織内外の利用ニーズにどの程度マッチしているのか、を吟味・検討しなければ評価できない。さらに、その記録システムが正確に作動し、観察事象が正確に計測・カウントされているか、行政組織内部の利害関係および行政組織とその行政対象集団との利害関係によって歪曲された計測・カウント結果になっていないか（組織内部の下部機関が上部機関に歪曲した実績報告をしたり、行政対象集団である国民が行政組織に対して虚偽の申告・届出をする結果がデータに反映されていないか）吟味・検討しなければ評価できない。そのためには、行政記録を生産する当該行政機関の官僚制的組織の実態に踏み込んだ実証的な研究が不可避である。第1段階の評価を前提しなければ第2段階の評価、すなわち、それを何らかの社会集団に関する代用統計（第二義統計）に転換可能か否かを評価できない。例えば、行政記録が記録する行政対象集団の範囲、内容、記録方法は、当該行政組織の日常的な活動によって制約され条件づけられるから、第二義統計の利用者が知りたがっている社会集団の範囲と合致する保証はない。行政記録が本来何をどう記録しているのかわからずに、なぜそれを代用統計（第二義統計）に転換可能か評価できようか？

このように、ヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会におけるレジスターベースの統計制度論のもうひとつの特徴は、第二義統計の統計原情報である行政記録がそもそも当該組織の活動記録として真实性が高いかどうかという第1段階の評価について議論が脆弱であるということである。すなわち、第二義統計としてのレジスター統計の真实性を評価するための、第1段階の評価、すなわち行政記録、業務統計がそもそも当該行政組織の活動記録としてどの程度真实性が高いかどうかに関する議論が欠如し、論理的に空白があるということである。この論理的空白はデータのクオリティに関する科学的議論の進展を大きく妨げるものである。この論理空白状況はなんとも異様な事態である。ヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会での指導的政府統計家の議論に関する限り、この限界を越える研究がほとんどオープンになっていない。

この問題は、ヨーロッパ内部の統計家の間でも、前述のHoffmann (1995, 1997) らが1990年代からすでに注意喚起していた問題である。Hoffmannは、前述のヨーロッパ統計家会議主催の1995年ジェノバ作業部会で、行政記録が行政行為の一環として収集されるから、そのクオリティが必然的に前述の諸次元（前節1-2）において制約を受けるため、行政データのクオリティを確保するために、行政組織のデータ収集プロセスの実際について熟知し、そのプロセスをたえずモニターしなければならないと注意喚起している。すなわち、(i) 行政組織のデータ収集プロセスの実際について熟知し、(ii) しかもそのプロセスをたえずモニターし続け、(iii) 統計機関の側から行政データ作成機関に収集データのクオリティ向上の支援を行い、(iv) 独立に実施された統計調査を行政記録と対比することによってレジスター統計の精度を評価・修正し、(v) 行政データに関する十分な理解を前提に各種統計表の推計方法を確立し、(vi) 統計利用者にレジスターベース統計の長所・短所に関して責任ある説明をすべきであると勧告していたのである。国連欧州経済委

員会とEU統計局共催の2002年作業部会：Work Session on Registers and Administrative Records for Social and Demographic Statisticsは「データ利用者にデータの限界をよく理解してもらい、データ収集とデータ更新の実際について明瞭な説明を与えるために、それぞれの行政記録データセット毎に、品質レポートとメタデータの包括的リストを提供し、また、欠落データの編集処理の効果についても情報提供することが是非とも必要である」<sup>54)</sup>と合意している。だが、そのような品質レポートとメタデータを作成するためには、Hoffmann (1995) が指摘したように「行政組織のデータ収集プロセスの実際について熟知し」、しかも「そのプロセスをたえずモニターし続け」なければならない。すなわち、そのようなメタデータは、当該行政機関の官僚制的組織の仕組みと実態を絶えず観察・研究しなければ作成困難である。だが、その後、そのようなメタデータがヨーロッパの統計局から積極的に公開されているとはいえない。次節でみるインド統計評議会最終レポート(NSC, 2001)のように、政府業務統計のメタデータが実証的に検証され、国民的にオープンな議論に付された事例がヨーロッパでは見当たらない。国連欧州経済委員会のハンドブック：『政府統計のための行政的なデータソースと第2次的なデータソースの利用』(2011年)第4章「共通の諸問題とその解決」でもこの課題にはまったく触れられていない。

行政記録の現実の姿を研究するためには、記録システムの仕組みを規定する個別行政法規や諸規則だけでなく、当該行政活動の事実上の姿を研究しなければならない。行政活動の事実上の姿を研究するためには、次節でみるインド統計評議会が試みたように政府業務統計をセンサスや標本調査と平行に(類似の統計対象の重複を前提に)対比することも可能であるはずである。また、当該行政活動の現場や地方統計制度末端で実態調査を実施し、インタビューや

マイクロレベルのデータ照合を駆使して、行政活動の法律上の(*de jure*)姿と異なる事実上の(*de facto*)姿を解明することも可能であるはずである。当該行政機関の当事者から内部情報の提供を受けることもできるはずである。だが、ヨーロッパ統計家会議の議論のなかには、行政記録のクオリティを検討するこのような研究が、まったくないわけではないが<sup>55)</sup>、きわめてまれであるといわざるを得ない。

また、ヨーロッパでは統計局と行政機関の情報授受の実態に付随する諸問題についてオープンに議論されることがほとんどない。すでに述べたように、一般に行政記録は、行政組織の自己観察から生産される「自己言及的な」な情報であるから、統計局は、行政機関と行政記録をデータ共有することによって、行政機関に対してあたかも観察対象に向き合うような立場に立つことは論理的に避けられない。だが、かつてウェーバーが主張したように「官僚制的行政は、その傾向からすれば、つねに、公開禁止をもってする行政である。官僚制はできるだけその知識と行為を批判からかくまうものである。」<sup>56)</sup>したがって、行政機関と統計局が行政記録を共有しようとするれば、両機関にどのような摩擦やトラブルが発生し、それをどのように解決したらよいか、十分議論されて然るべきである。ところが、前述の中間総括：『政府統計のための行政的なデータソースと第2次的なデータソースの利用』(2011年)でもこの問題にはまったく触れられていない。このハンドブックは、行政記録から第二義統計を抽出する技術と組織に関する世界最先端の議論が反映されているはずなのに、同ハンドブック第4章「共通の諸問題とその解決」には、そのような摩擦やトラブルに関して一切言及がない。ましてや、行政記録を生産する行政機関の官僚制的組織の実態に立ち入った研究はこのハンドブックでは関心事にすらなっていない。このハンドブックは、行政デー

55) 例えば Poulsen (1999)。

56) Weber, *a.a.O.*, S. 671-673. 訳書, 122-126 頁。Ebenda, S.672. 訳書, 123 頁も参照。

54) Conference of European Statisticians (2003)。

タソースの活用からくる統計予算の節約と被調査者負担の軽減について詳細に言及している反面、この肝心の問題についてはまったく言及していないのである。このことは論理の驚くべき空白という他ない。これがヨーロッパ統計家会議の「先進的な議論」の現状である。統計局が当該行政機関と波風を立てないため、あるいは第三者である国民と波風を立てない、などの姑息な配慮から敢えて沈黙しているのか、統計局と当該行政機関が一体化しているという内部事情から議論にならないのか、その理由は定かではない。だが、学問的課題あるいは普遍的・人類的課題と、当座の行政的駆け引きを混同して肝心な問題に沈黙すべきではない。行政記録、業務統計の論理をしっかりと筋道立てて批判的に検討すれば、その論理的空白は誰の目にも明らかとなる。

以上のように、ヨーロッパにおけるレジスターベースの統計制度論は、Griffinが主張するように、非常に良好な行政記録がすでに確立し、費用をかけてそれを周到に維持している非常に特殊な状況にあるごく限られた諸国でしか実際的でないローカルな議論といえる。しかもその議論は単にローカルな議論であるだけでなく、研究水準の点で限界がある。なぜならヨーロッパでは、レジスターベースの統計制度の情報基盤である行政記録、業務統計を生産する当該行政機関の官僚制的組織の実態に立ち入った実証的研究がほとんど展開されていないからである。

### 第3節 インドにおける行政記録と統計制度改革

21世紀初頭にはじまったインドの統計改革が行政記録と統計制度に関する議論であったということは、国際的にはあまり知られていない。だが、それはヨーロッパの政府統計家たちのレジスターベースの統計制度論の理論的・実践的価値を相対化するものである。インドの統計家たちの研究は、ヨーロッパの統計家たちの研究とは大きく異なり、政府統計制度の情報基盤としての行政記録システムと行政制度の脆弱性に

焦点をすえた本格的な議論である。北欧とその周辺諸国と違って、世界には莫大なコストをかけてクオリティの高い行政記録システムとクオリティの高い行政制度を再構築しなければ、レジスターベースの統計制度論など到底成立しない国が数多く存在する。それらの国々では行政記録と行政制度の整備こそが先決問題となる。そのため、行政記録と行政制度の現状を批判的に研究することこそが統計制度改革の出発点となる。まさにインドがそうである。統計制度における行政記録の役割に関する世界の研究動向はこのように単線的ではない<sup>57)</sup>。各国の行政記録のクオリティは各国の事情を反映して大きく異なるからである。各国行政記録の差異は、各国の行政制度、社会体制の差異を反映した比較統計制度論というべき問題を提起している。

#### 3-1. インド統計評議会の統計改革構想

インド政府は2000年1月に11名の著名な学識経験者・指導的統計家で構成される期限付きの審議会：「国家統計評議会 (National Statistical Commission)」——インドでは議長である元アンドラ・プラデーシュ州知事 C. Rangarajan の名を取って「Rangarajan 評議会 (Dr. Rangarajan Commission)」と通称で知られているが<sup>58)</sup>、本稿は以下で「インド統計評議会」と呼称する——を設置して、独立後インドの統計制度<sup>59)</sup>を全面的に検討し、現状、課題、提言をまとめた。

インド統計評議会の最終レポートは、インド統計制度の現状分析を総括して、次の3つの基

57) 岡部 (2006, 95-98 頁)。

58) インド統計省 (Ministry of Statistics and Programme Implementation) ホームページでも正式名 'Report of the National Statistical Commission' と並んで 'Report of Dr. Rangarajan Commission' という通称が併記されている。

59) イギリス植民地時代からの長い伝統を持つインド統計制度は、インド独立後、この国の開発計画を支援するために急速に発展を遂げた。このような実践的課題と統計理論の特殊な結合から P. C. Mahalanobis らを中心に「統計学のインド学派」('an Indian school of Statistics') と呼ぶべき世界的にみても独特の統計学が花開いた [Ghosh, Maiti, Rao and Sinha (1999), 坂田 (2012) 参照]。



本問題に課題を集約した (NSC, 2001, para. 2.12.1).

- (i) 基礎的レベルで行政統計 (Administrative Statistics) が劣化 (deterioration) している。
- (ii) 州政府と中央政府の間の垂直的調整を図る制度的メカニズムが脆弱化している。
- (iii) 各省庁と中央統計機構 (Central Statistical Organisation—CSO) の間の相互的調整を図る制度的メカニズムも同様に弱体化している。

しかも、「このレポートの個々の主題に関する提言は、行政統計の劣化を食い止め改善させるためのものである」(NSC, 2001, para. 2.12.1) と断言した。インド統計評議会がインド統計制度の3つの基本問題の筆頭に「基礎的レベルにおける行政統計の劣化」を上げたのは、インド統計改革の方向性をめぐるインドの統計家たちの1990年代末の議論を反映したものである<sup>60)</sup>。インド統計省統計局 (Department of Statistics: 当時) は、1990年代末に、IMF が提示した経済・財政統計公表のガイドライン: SDDS (Special Data Dissemination Standard) をインドに適用する目的で、統計制度近代化プロジェクト (Modernisation Project) を世界銀行の融資を受け入れて実施しようとした (Workshop on Modernisation of the Statistical System in India [1998])。当初、統計局は破綻した行政統計システムの代わりに、中央集権的な全国標本調査 (National Sample Survey—NSS) を拡大させてそれに置き換える新統計制度を構想した。その構想に異を唱えたのがインド統計評議会であった。インド統計評議会は、「この調査 [全国標本調査 (NSS)] を、弱体化した行政統計制度 (failing Administrative Statistical System) に代替させる統計制度案を採用することは、分権的なインド統計制度の現実のシステム上の問題から

60) インド独立50周年(1997年)を機にインド統計制度の歴史的総括は、すでにインドの統計家の関心事になっていた。例えば、Department of Statistics (1998) 参照。

目を背けることになる」(NSC, 2001, para. 14.3.17, 14.3.20) と、統計局の構想を批判した。「統計制度近代化プロジェクトは、統計改革の焦点を、標本調査の拡大から、行政統計制度のシステム上の諸課題 (the systemic issues of the Administrative Statistical System) の克服へとシフトさせなければならない」と警告した。行政統計の劣化を基本問題の筆頭に上げた背景にはそのような議論があったのである。

インド統計評議会の発足を発議したのは全国標本調査機構 (National Sample Survey Organization: 当時) 自身であった<sup>61)</sup>。それでもなお Rath (2002) は、インドの統計制度が全国標本調査に過剰に依存している弊害をインド統計評議会は十分取り上げようとしていないと批判している。彼は、「中央集権的な全国標本調査 (NSS) は、行政官たちが統計情報を適切に収集し照合するルーチン作業に以前ほど気を払わなくなった、ある種の言い訳になっている」と主張した<sup>62)</sup>。

インド統計評議会は、肝心の統計情報が不足していること、結果の公表が遅いこと、公表の仕方がめまぐるしく変更されること、政府統計の数値が別の情報ソースの数値と食い違うこと、統計生産に透明性が欠けていること等々、インドの統計制度が生産する統計のクオリティに対するインド国内の懸念の声を取り上げた上で (NSC, 2001, para. 14.3.25)、現行統計制度の欠陥を批判的に検討した<sup>63)</sup>。検討の結果、その

61) インド統計評議会の発足を発議したのは全国標本調査機構の拡大に批判的な何らかの対抗勢力ではなく、全国標本調査機構それ自身であった。インド統計評議会発足を発議する議案を起草し立法府に提出したのは、全国標本調査機構総裁 (Director General and Chief Executive Officer) の N. S. Sastry であった。インド統計評議会の事務局長 (Secretariat) も全国標本調査機構の局長クラスの指導的統計家を歴任した Vaskar Saha 博士が務めた。

62) Rath (2002, p. 708)。

63) 2000年1月に立法府に提出されたインド統計評議会発足を発議する議案書は、「インド政府は、制度改訂のための是正措置を提言する目的で、現行の統計制度の欠陥を批判的に検討する国家統計

根本要因は基礎的レベルにおける行政統計の劣化にあるという結論に達したのである。

インド統計評議会は、分野ごとにサブグループを組織して、各分野の指導的政府統計家を含む総勢百数十名に及ぶ専門家を招聘して議論した。すべての州政府、中央政府省庁には統計生産に関する基礎的情報を照会し、担当者の個人的意見・提言まで求めた。統計職員の職員団体や統計官僚 OB にも意見を求めた (NSC, 2001, para. 1.4.1-1.4.10)。同評議会は 2001 年 8 月に解散し、最終レポートを統計局ホームページにすべて公開した<sup>64)</sup>。最終レポートは、部門統計ごとに、「現状 (Current Status)」、「欠陥 (Deficiencies)」、「提言」を体系的にとりまとめ、付属資料を除く本文だけで 700 頁を超える壮大な内容に仕上がった<sup>65)</sup>。とりわけ各部門統計の「現状」、「欠陥」に関する叙述は統計制度の内部告発、自己批判というべき内容であった。過去にインドで、これほど包括的かつ詳細な統計制度分析が企てられた前例はない<sup>66)</sup>。この最終レポートは本稿執筆時の 2018 年時点でもインド統計局ホームページで公開され、インド統計改革の指針として今でも尊重されている<sup>67)</sup>。その後、本評議会の提言を受けて「基幹統計に関して政府から独

評議会の設置を決定した」という宣言ではじまっている [NSC, 2001, (2001, Ch. 1, Annexes)]。

64) NSC (2001), 岡部 (2003a)。

65) 最終レポートの構成は、第 1 巻として第 1 章 序論、第 2 章 アプローチと概要、第 3 章 勧告、そして第 2 巻として第 4 章 農業統計、第 5 章 工業統計、第 6 章 通商統計、第 7 章 サービス部門統計、第 8 章 インフラストラクチャ統計、第 9 章 社会経済統計、第 10 章 金融・対外部門統計、第 11 章 物価統計、第 12 章 法人部門統計、第 13 章 国民経済計算統計、第 14 章 インドの統計制度、と広範に及んでいる。各章ではさらに詳細な部門統計について検討が重ねられた。例えば、第 9 章 社会経済統計は、1. 序 2. 人口統計・地域レベル基礎統計 3. 保健・家族福祉統計 4. 労働・雇用統計 5. 教育統計 6. ジェンダー統計 7. 環境統計 8. 消費調査と生活水準、などである。全項目について「現状」、「欠陥」、「提言」がまとめられている。

66) 1950 年代に R. A. Fisher らの専門家による委員会が全国標本調査 (NSS) に限定して検討を行ったとされている (Ministry of Statistics and Programme Implementation 1999, p.15 参照)。

立に政策を立案し、調整機能を果たし、クオリティ標準の保持を図る、法的に規定された永続的な最高首脳部」として同評議会と同名の審議機関: National Statistical Commission が、議会の立法によりあらためて常設され現在に至っている<sup>68)</sup>。開発途上国の統計家が、この最終レポートのように自国統計制度の欠陥についての内部告発に近い検証内容を公開し、それを公式に批判することはまれである。しかも、インド統計評議会ほど広範に政府統計家を動員し、自国の「行政統計制度」を批判的に検証した例は、世界的にもまれであるとわねばならない。

インド統計評議会がここで問題にしている、「行政統計 (Administrative Statistics)」とは政府業務統計のことである<sup>69)</sup>。インド統計評議会は行政統計の現状を行政統計の生産過程、すなわちデータ収集過程に遡って批判的に検討した。

「統計 (statistics)」という用語の起源は、国家を記述するという発想と結びついている。・・・(中略)・・・統計的推論は、そもそも基礎データが欠陥だらけで、不正確で、信頼の置けないものであるなら実り多い成果をもたらさないであろう。だからこそわれわれは、あらゆる次元でデータ収集に注目しなければならない (NSC, 2001, para. 2.1.1)。

評議会は最終レポートで、統計のクオリティを、統計の「信憑性 (reliability)」、「速報性 (timeliness)」、「適切性 (adequacy)」という 3 基準から一貫して検討を加えたが<sup>70)</sup>、その検討

67) <http://www.mospi.gov.in/report-dr-rangarajan-commission>, viewed on 10 January 2018.

68) NSC (2001, para. 2.2.2)。最終レポートでは、「National Commission on Statistics」という別名で提言されている。

69) 「行政統計——これは一般的に州政府によって収集され、法定の行政的な諸報告 (returns) や、一般行政の副産物として派生したデータから構成される。」(NSC, 2001, para. 14.3.1)

は以上のように、「あらゆる次元でデータ収集」のプロセス、すなわち統計の生産過程に遡って行われた。この方法論は行政統計の検討においても貫かれた。その結果、評議会は、行政統計のデータ収集過程を検討するために、事実上、行政統計の統計原情報である行政記録とその記録システムを問題にした。「行政統計の全システムは政府部局の記録をベース（record-based）に成り立っている」（NSC, 2001, para. 14.6.14）からである。「劣化は行政統計の基礎、すなわちデータの収集と記録のまさに最初の段階で起きている」（NSC, 2001, para. 14.3.10）と、それゆえ、インド統計評議会が実際に問題にしたのは、政府統計制度の生産物としての行政統計の劣化だけでなく、それら統計制度の情報基盤としての行政記録システムの劣化であった。

それでは、インド統計評議会は行政記録と行政統計（政府業務統計）を論理的にどう理解していたのだろうか。すなわち、

(i) 直接的に行政組織それ自身、  
 (ii) 間接的に行政対象としての社会、  
 という一見重複するが論理的にまったく次元の異なる2つの対象を表現する行政記録、業務統計を、(i)と(ii)の両側面から理解していたのか、それともヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会の統計家たちのレジスターベース統計制度論のように、一側面(ii)からだけ理解していたのだろうか。すでに述べたように、現在のところヨーロッパのレジスターベース統計制

70) 「インドの統計制度はこの国の広大で分権化した経済について広範かつ多様なデータを捕捉するようたゆまぬ努力を続けている。だが、この統計制度の過去の輝かしい成果にもかかわらず、この制度が生み出す現在のデータのクオリティ（the quality of the data）に懸念の声が高まっている。今日、インド統計制度は、信憑性（credibility）、速報性（timeliness）、適切性（adequacy）という観点から、その機能・効果に重大な欠陥が見られる」（NSC, 2001, para.1.1.2）。インド統計評議会の7つの検討事項の最初にあげられているのは、「(i) 現在の統計制度の欠陥を速報性、信憑性、適切性の観点から批判的に検討すること」（NSC, 2001, para. 1.2.2）であった。

度は、行政記録から「(ii)行政対象としての社会」に関する情報を抽出して第二義統計（レジスターベース統計）を生産する統計制度に他ならない。それに対してインド統計評議会はどうか考えていたのだろうか。

インド統計評議会は、行政記録、業務統計の生産過程に踏み込んだ批判的検討の結果、「近年、一般に行政制度は劣化している。行政統計制度の行き詰まりは、行政制度のこのような劣化<sup>71)</sup>からくるひとつの直接的帰結（corollary）に他ならない」（NSC, 2001, para. 14.6.5, 傍点岡部）と結論した。「行政統計制度は、政府の諸法制、諸規則、諸規制を施行する政府省庁の支援を主目的に発達した行政情報システムであり」（NSC, 2001, para. 14.3.3）、「それゆえその統計は政府省庁の関心を惹き、政府省庁の業務遂行に直接必要なものでなければならない。これら統計収集の周期性、クオリティ、網羅性は、それら政府省庁の業務遂行と密接に絡み合っているため、間接的にしか確保できない。すなわち、行政統計制度のクオリティは、それに関係する政府行政省庁の関心の高さと効果的利用の程度に直接

71) 「行政統計制度の健全性は、政府省庁がその機能を十分実行しているという仮定に依存している。例えば、数値情報とその他情報が諸々の工場から収集されている。そうした情報は、主任工場監督官事務所がそれら工場が工場法およびその他関連法を遵守しているか監視する査察業務の遂行を支援するものである。工場は、主任工場監督官事務所に対して、工場法の下で規定された諸規則が定める（工場用届出様式と呼ばれる）各種様式によって関連情報を提出するよう求められている。そして工場が関連情報を提出したことを確認することは、主任工場監督官事務所の責務である。しかし、監督官事務所が業務の遂行に際して大部分の工場の届出様式を未収集のまま放置しているとき、その主任工場監督官事務所が業務を期待通り遂行していないことは明らかである。工場統計制度が不十分な状態にあるのは、主任工場監督官事務所の業務遂行が不十分であることの反映（reflection）にすぎない。近年、一般に行政制度は劣化している。行政統計制度の行き詰まりは、行政制度のこのような劣化からくるひとつの直接的帰結（corollary）に他ならない。」（NSC, 2001, para. 14.6.5）



依存する」(NSC, 2001, para. 14.3.3)と説明している。このように、インド統計評議会は、行政記録、業務統計が、当該行政組織の自己言及的な情報であることを、行政統計制度の劣化が行政制度の劣化の「直接的帰結 (corollary)」であるという論理で理解していたことになる。政府統計制度を支える行政記録システムの劣化を課題とするインドの指導的統計家は、そのような論理で問題を設定する必要があったのである。

しかも、最終レポートを詳しく分析すると、インド統計評議会は、行政記録、業務統計を当該行政組織の自己言及的なデータとして理解するだけでなく、その理解を前提に「(i) 行政組織それ自身」を対象とした統計制度を実際に検討しようとした形跡が明確に確認できる。というのは、インド統計評議会発足時の議案書には、「政府や地方公共団体が提供するサービスの範囲を統計的に監査する制度」を検討することが、主要な7つの検討事項の1つに設定されていたからである (NSC, 2001, para. 1.2.2)<sup>72)</sup>。評議会は、

72) インド統計評議会は発足時の議案書で、7つ検討事項 (Terms of Reference) を次のように謳っていた。すなわち、

- 「(i) 現在の統計制度の欠陥を速報性、信憑性、適切性の観点から批判的に検討すること、
- (ii) 統計制度の欠陥を修正し再構築する提言をおこなうことによって、政府の政策・計画のために、速報性・信憑性のある統計を行政機構各レベルで作成できるようにすること、
- (iii) この国の分散化した統計制度を統一的に発展させることを保証する永続的で効果的な調整メカニズムを提言すること、
- (iv) 統計情報を収集するための既存の法制度を見直すこと、そして速報性、信憑性、適切性のある統計を収集・公表する目的で、法令の必要な箇所について修正案を提示すること、
- (v) 統計省 (統計部 [Statistics Wing]) と政府の他の統計部署における現在の組織を見直すこと、そして、それらの組織が統計サービスの増大と発展に十分対処できるように、必要な職員配置と必要な訓練を提言すること、
- (vi) 政府や地方団体が提供するサービスの範囲を統計的に監査する制度についてそのニーズを検討し、適当な提言をおこなうこと、
- (vii) この国の統計制度を改善するそれ以外のあらゆる対策について提言すること」(NSC, 2001, para. 1.2.2)

それを「統計的監査制度 (statistical audit)」と呼んだ。すなわち評議会は、統計機関が、各種行政の統計ニーズに応じながら、同時にその政策過程を統計的にモニターし評価する「統計的監査制度」を備えた統計制度を構想して、それを検討しようとしていたのである (NSC, 2001, para. 14.9.1)。同評議会はこの構想について、

公衆へのサービス提供を目的とするいかなるプロジェクトにおいても、その効果的な実行のためには、プロジェクトの企画立案から、実行、最終評価に至るあらゆる局面で統計が必要となる。通常、プロジェクトを開始するに当たっては、目標を設定しリソースの必要と現状を評価するための基本情報だけでなく、初期条件を記録するベンチマーク調査が実施される。プロジェクトの実行途上では、その進展を点検・監視するための情報収集が必要であるし、プロジェクトのパフォーマンスを評価し監査してはじめてその活動は完了するのである。使用される統計的方法はプロジェクトの性格により異なるため、同評議会は、政府が国家的な大規模重要プロジェクトを計画し、点検・監視し、評価する際に、国家統計局の統計専門家を利用するよう提言できるだけで、それ以上一般的な提言をする立場にない (NSC, 2001, para. 14.9.1)。

と説明している。これは「(i) 行政組織それ自身」を対象に、それを統計的に評価する統計制度に他ならない。この統計的監査制度の課題は、本稿第1節で言及したような、国家と市民社会の社会構造上の位置関係を評価検討するような広義の行政評価・政策評価ではないが、「(i) 行政組織それ自身」を対象とした行政記録、業務統計を利用した、何らかの行政評価・政策評価が課題であるのは明らかである<sup>73)</sup>。

73) それは、行政組織と市民社会の位相を社会構造論的に評価・批判する広義の行政評価・政策評価ではなく、単に行政活動の実績評価・成績評

しかし、インド統計評議会がなし得たことはここまでであった。同評議会は行政活動を対象にした統計的監査制度の検討を計画しながら、700頁に及ぶ最終レポートで、14.9.1節の上記内容しか言及しなかった。なぜその程度の簡単な報告に終わったのか、その理由は定かではない。だが、統計的監査制度構想はそこで断念されたと見ることができる。なぜなら、同レポートは上記言及に続けて「そのかわりに (Instead)、同評議会は、統計のクオリティと統計形成プロセスをコントロールし認証する、より限定された問題を検討した」(NSC, 2001, para. 14.9.2, 傍点岡部)と付記しているからである。ここで「より限定された問題」とは、行政記録から調査統計の代用統計(第二義統計)や、標本調査の標本フレームや、国民経済計算の推計データを導出する場合のデータ・クオリティの問題である。別言すれば、評議会は、行政記録から「(ii) 行政対象としての社会」すなわち行政対象集団(行政対象である市民社会の個人、企業・事業所等を単位として構成された社会集団)に関する記録を抽出して、市民社会に関する第二義統計、標本調査、国民経済計算を生産する場合のデータ・クオリティの問題に分析の焦点を限定せざるを得なくなったのである。それはもはや行政記録から「(i) 行政組織それ自身」の優れた行政評価・政策評価指標が構築可能かどうかを問うデータ・クオリティの問題ではない。それは、「(ii) 行政対象としての社会」を対象とする行政記録の情報側面のみに着目して、市民社会に関する第二義統計を再構築しようとするヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会のレジスターベース統計制度論の問題設定と、基本的に同じ次元の「限定された問題」である。

それではインド統計評議会はこの「限定された問題」を具体的にどう分析したのだろうか。評議会は、インドの行政統計(政府業務統計)

価を外部監査するだけの狭義の行政評価・政策評価であった可能性があるが、今となってはその意図がはっきりしない。

が次の点で劣化(deterioration)が著しいと理解した。すなわち、行政統計の(a)カバレッジが不全であり、(b)情報利用に遅延が目立ち、(c)統計クオリティが不十分である<sup>74)</sup>(NSC, 2001, para. 14.3.3)と。統計制度を支える行政記録、業務統計に関する評議会の検討は、人口レジスターやビジネスレジスターなど特定統計領域に集中したヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会の議論と比較して、非常に広範な統計領域に及んでいる。評議会によると、インドの統計制度を支える主要な行政記録、業務統計の現状と問題点は概略以下の通りである。

### 3-1-1 人口動態、保健、教育、労働関係の行政統計

インド統計評議会が行政統計の劣化を最も危惧している統計領域は社会経済統計(socio-economic statistics)分野である。そして「この分野にみられるデータの欠陥の多くは、行政統計制度の衰弱に由来する」(NSC, 2001, para. 9.1.5)と結論している。

<a>. 人口動態に関する行政統計: インドには北欧諸国のような公式の人口登録が存在しない。しかも「出生・死亡登録法, 1969」(Registration of Births and Deaths Act, 1969)に基づく民事登録システム(Civil Registration System—CRS)が生産する出生・死亡統計のカバレッジは非常に低水準である。登録官の報告も迅速に上位機関に上がっていない。民事登録本庁(Registrar General of India)が受理した報告の範囲内で推計する限り、最終報告書刊行時点で出生件数のわずか53%、死亡件数のわずか48%程度しか登録されていなかった(NSC, 2001, para. 9.3.27)<sup>75)</sup>。民事登録システムによる出生・死亡登録は、標本登録システム(Sample Registration System—

74) ここでは(a)カバレッジが不全と(b)情報利用に遅延を含む行政統計のクオリティ全般の劣化が問題にされている。

75) ただし、民事登録本庁によると、2015年の民事登録システム(CRS)の出生登録率は88.3%、死亡登録率は76.6%まで向上している(Office of the Registrar General, India, 2017, pp. 42, 44)。

SRS) という標本調査制度とパラレルに対比されているので、この推計が可能となる。

最終レポートは、各種第二義統計（この場合、人口動態統計）の真実性を評価するために、当該行政記録、業務統計（この場合、出生・死亡登録と登録統計）がそもそも当該行政組織の活動記録としてどの程度真実性があるか、すなわち、当該組織の活動をどのような制度の下でどのような局面からどのような記録方法で、どの程度正確に記録しているか、当該行政組織の行政対象集団（この場合、出生・死亡登録）の範囲は、外部の統計利用者の観察対象である社会集団（この場合、人口動態統計の対象としての出生・死亡事象）と合致するか否かに関して「現状」、「欠陥」を詳細にまとめている。だがその詳細は本稿では省略する（以下同様）<sup>76)</sup>。

< $\beta$ >. 保健行政統計：インド政府は政府系保健・医療部門について、行政的データから保健統計を収集している。だが、インド統計評議会によると「この情報システムは、非報告、過小報告、変わりやすいカバレッジ、報告受理の遅れ、性別・年齢別データの不在など、様々な問題があるため成功しているとはいえない」。[「ほとんどの政府系病院では患者ケアの記録が非常にずさんな状態にある」という（NSC, 2001, para. 9.3.11）。一方、ここ数年、民間部門は都市部のみならず農村部でかなりの数の保健・医療施設を提供するようになってきている。それら民間機関について体系的な情報収集がなされていない。そのため、一定地域内の民間保健施設の数すらまったくつかめない状況にある（NSC, 2001, para. 9.3.18）。保健行政統計とパラレルに対比できる全国規模の世帯標本調査は定期的には実施されていない。

< $\gamma$ >. 教育行政統計：インド政府は認可されたすべての教育機関から、毎年、在学者と教員数等についてデータを収集している。詳細な統計は、5年から7年毎に、全数調査：全インド学校教育調査（All-India School Educational Survey）

によって収集されている。年次報告から作成される教育統計は、暫定値の公表が2年以内、確定値の公表には6-7年かかる（NSC, 2001, para. 9.5.11）。インド統計評議会によると、「教育機関の部内記録（在学生レジスター、登校者レジスター、施設レジスター等々）が適切に保管されていないため、記録に基づく情報が常に正しい情報とは限らない」。[「データが不正確になるもう1つのやっかいな原因は、報告すべき情報が学校長や行政官の意に添わない場合には、歪んだ情報が報告される傾向があるということである。学校教員のポスト数が在学者数に左右されるため、在学者数を水増し報告する学校があるとを絶たない」（NSC, 2001, para. 14.3.25）という。全国標本調査（NSS）の登校比率（attendance ratio）データは世帯調査を基礎に算定されているが、学校から得られる在学比率データ（enrolment ratio）とかなり食い違う（NSC, 2001, para. 9.5.6）。教育行政のデータ収集網は認可された教育機関のみをカバーし、無認可の教育機関を必ずしもカバーしていない。高等教育と専門学校教育に関するデータ収集網も十分確立していない（NSC, 2001, para. 9.5.6）。

< $\delta$ >. 労働行政統計：労働統計収集の主な担当機関は労働省労働局（Labour Bureau in Ministry of Labour）である。労働局の労働行政統計は主に「組織された部門（organised sector）」の統計であり、「非組織部門（unorganised sector）」は除外されている。インドの労働力の大部分が就業する農業部門とインフォーマル部門（informal sector）についてはほとんどデータが収集されていない。「組織された部門」とは、公的に設定された制度的枠組（法体系、行政制度、税制など）に従って行われる経済活動部門のことである。労働局は、様々な労働法によって義務付けられた提出文書と、任意提出文書（労働争議、解雇、事業所閉鎖等データ）から統計を収集している。しかし、インド統計評議会は「一般に文書提出の比率は非常に低く、その結果、統計分析や政策策定に、マクロデータがほとんど使いものにならない状態にある」と結論して

76) その詳細は NSC (2001), 岡部 (2003a) 参照。



いる。個別労働法が規定する提出文書の提出比率（1998年時点）はほとんど50%以下で、例外は1948年工場法（Factories Act, 1948）と1951年プランテーション労働法（Plantation Labour Act, 1951）のみである。対象事業所から州政府労働局、州政府から中央政府へと向かう情報提出の流れも非常に遅い（NSC, 2001, para. 9.4.18, 9.4.20）。

職安業務レジスターも、非組織部門、自営業者、パートタイム雇用者、農業事業所等をカバーしていない。その上、レジスターの管理・更新にも問題がある（NSC, 2001, para. 9.4.22-9.4.23）。その上、インドでも職業紹介の分野で、民間職業紹介機関が一定の役割を果たすようになり、公共職安安定所が職業紹介サービスに果たす役割が低下している（NSC, 2001, para. 9.4.24）。

### 3-1-2 産業、法人企業、金融関係の行政統計

<ε>. 工業部門の行政統計：インドには公式の「ビジネスレジスター（Business Register）」が存在しない。インドの工業部門事業所は登録事業所（registered units）と非登録事業所（unregistered units）に区分され、前者からのみ定期的にデータが収集されている。動力を使用する10人以上雇用の製造・修繕業事業所と、動力を使用しない20人以上雇用の製造・修繕業事業所は、1948年工場法の規定により「登録事業所」と規定され、主任工場監督官（Chief Inspector of Factories—CIF）の工場リストに登録が義務付けられている（NSC, 2001, para. 14.3.25）。登録事業所については、毎年、工業年次調査（Annual Survey of Industries—ASI）が実施されている。この調査は、主任工場監督官工場リストを利用して、大規模事業所を全数調査、中・小規模事業所を標本調査している。ところがインド統計評議会は、「(a) 主任工場監督官リストに載る資格のある事業所の多くがリストに含まれていない、(b) 長期間操業停止している事業所が主任工場監督官リストから除去されていない」（NSC, 2001, para. 5.1.16）などの欠陥を指摘している。評議会は、1994-95年経済センサス追跡調査

（Follow-up Surveys of the Economic Census—FuS）の推計値から、1994-95年の登録漏れ事業所数の規模が、工業年次調査（ASI）標本フレーム内の事業所数の最低117%以上、約14.5万事業所以上に達し、従業者数では28%以上に達すると推計している（NSC, 2001, para. 5.1.20）。評議会は「工業年次調査（ASI）標本フレームから膨大な数の事業所が脱漏している事実から、工場登録の更新に責任がある主任工場監督官の機能とその効果に重大な疑問を呈することができる」としている（NSC, 2001, para. 5.1.19）。

その他、小規模近代工業や伝統工業についても監督団体があるが、団体への登録が任意であるなど、登録フレームの内容に問題があるとされている。

<ζ>. 非工業部門の行政統計：インドでは非工業部門、とりわけ商業・サービス部門に、主任工場監督官（CIF）工場リストに相当する登録メカニズムが存在しない。この部門には情報通信技術の先端分野から、野菜売り、行商、リキシャー引きに至る多様なインフォーマル部門が含まれるが、インド行政統計の空白領域になっている。そのため、インド統計評議会は、工業部門や公共部門を含むすべての大規模・中規模事業所を登録する「ビジネスレジスター」の構築を提言している。残りの小規模事業所については、経済センサス追跡企業調査（FuS）でカバーするよう提言している。

<η>. 法人企業に関する行政統計：インドの法人企業とりわけ株式会社に関する統計の作成を主管しているのは企業局（Department of Company Affairs—DCA）である。「1999年3月に実施された調査によると、登録会社のうち会社登録所に1997-98年貸借対照表を提出した会社数は約47%に過ぎない」。このため、インド統計評議会は全登録会社を対象としたセンサスを提言している。一方、海外直接投資の自由化に伴い、高い売上げと活動シェアを得ているのに、登録リストから漏れている企業が相当数あるという。

<θ>. 金融行政統計：中央銀行であるインド準

備銀行 (Reserve Bank of India—RBI) は、銀行システム [インド準備銀行自身と市中銀行 (Commercial Banks) と協同組合銀行 (Co-operative Banks)] から貸借対照表を収集し、通貨統計や金融統計を作成している。インド統計評議会によると、インド準備銀行が銀行システムから収集するデータは、協同組合銀行の一部データを除き、速報性に優れ信頼性が高いという。協同組合銀行はインド銀行システムに不可欠な重要部門だが (NSC, 2001, para. 10.2.27)、数が多く地理的にも分散しているため、農村部からの情報の流入が遅延し、詳しい情報が利用できるまで18-20ヵ月かかるという。また、保険会社、投資機関、中央政府・州政府の開発公庫を含む各種金融関係機関、およびノンバンク金融業者 (Non-Banking Financial Companies) については、雑多な情報収集システムが混在し包括的な統計情報システムが確立していない (NSC, 2001, para. 10.2.37, 10.2.51)。また、インフォーマルな金融部門、すなわち法人化していない各種金融業者についてはデータ収集がほとんど進んでいない (NSC, 2001, para. 10.3.6)。

### 3-1-3 土地利用に関する行政統計

<ι>. インドの大部分の地域 (当時18州・5連邦直轄地、伝統的に“temporarily settled States” とよばれる地域) には、詳しい地籍図 (cadastral survey maps) と、更新される土地記録と、経常的な村落報告システムがある。この地域では、村落徴税官 (*patwari*) とよばれる村落レベルの報告者が、土地利用・灌漑・作付面積に関する情報を現地で収集・記録し、報告する建て前になっているからである。村落徴税官は、地稅徴税行政の末端に位置し、土地記録の管理が主要業務である。だが、インド統計評議会は、「毎年の作付面積記録として、村落徴税官による土地記録システムがほとんど機能停止に近い状態にある」 (NSC, 2001, para. 14.6.1) と指摘している。実際に1970年代初頭から、村落徴税官の観察行為 (*'girdawari'*) は、村落徴税官に関する業務監視制度 [作物統計改善 (Improvement

of Crop Statistics—ICS) 事業] によって統計的に監視されている。ICS制度は標本抽出した一部村落について、村落徴税官の観察行為を統計的に監視する制度である。ICS制度によると、1999年までの4年間に、監視対象村落のうち作物報告を統計処理機関に提出した村落は約78%に過ぎず、期日内に報告した村落は約45%に過ぎなかったという (NSC, 2001, para. 4.2.8)。監視対象村落の村落徴税官たちは自分たちの業務が監視されていることを知っていたにもかかわらず、業務不履行がここまで高水準に達したのである。

一方、ケララ、オリッサ、西ベンガルの3州 (“permanently settled States” とよばれる地域) には、地籍図と土地記録が存在するが村落徴税官 (*patwari*) システムが存在しない。アッサムの一部 (山岳地帯)、アルナチャル・プラデーシュ、マニプル、メガーラヤ、ミゾラム、ナーガランド、シッキム、トリプラの8州、および、連邦直轄地アンダマン & ニコバル島、ラクシャディープには地籍図も村落徴税官システムも存在しない。

### 3-1-4 国内運輸、インフラに関する行政統計

<κ>. 国内運輸行政統計: 中央集中的に所有される鉄道・航空・船舶については統計収集システムが存在するが、それと対照的に、道路輸送に関するデータベースは非常に乏しい (NSC, 2001, para. 6.3.13)。航空輸送は、国有部門から民間参入部門に移行しているため、商業情報総局は、民間航空会社の空輸貨物に関するデータを把握していない。

<λ>. インフラストラクチャに関する行政統計: インフラ部門のなかで最も急速に成長している電気通信事業部門に関するデータは、業界団体等の統計部によって、毎月または毎年、一定の様式でデータ収集されている (NSC, 2001, para. 8.3.25)。だが、世帯電話加入の詳細、PCおよびインターネット利用者、携帯電話加入者、その他高付加価値サービス利用者等に関して信頼できるデータが不足している。また、この分

野には公共部門と共に多数の民間競合企業が参入しているが、民間企業に関する充実したデータ収集システムが不十分である (NSC, 2001, para. 8.3.27).

電力統計は中央電力機構 (Central Electricity Authority-CEA) が作成している。インド統計評議会は、電力統計について、公表が遅いだけでなく、社内自家発電のデータがない、課税を恐れて工場がデータ提供しない、公営企業の民営化に伴いデータ収集が難しくなっている、などの問題点を指摘している (NSC, 2001, para. 8.3.30).

都市住宅、道路・鉄道を含む都市輸送、水道、衛生・下水、街灯、電力供給、各種通信、空港・航空輸送、学校施設、公共保健施設など都市インフラに関するデータに、単一の包括的なデータソースがない。都市住宅建築に関するデータ収集機関として全国建築機構 (National Buildings Organisation) があるが、インドの住宅データの最大の問題点は住宅単位の個票データがないことである。スラム等の住宅情報も不足している (NSC, 2001, para. 8.3.40).

一方、農村インフラに関するデータも分散しており、単一の包括的なデータソースにまとめられていない (NSC, 2001, para. 8.3.55).

### 3-1-5 財政統計

< $\mu$ >. 財政統計：公共部門の財政統計のうち迅速に集約・公表されているのは中央政府の一般会計等一部データのみである。中央政府の一般会計は、省庁の末端に配置された無数の出納経理課が当該省庁内のそれぞれの経理事務を会計的に処理し、それが当該省庁の主計部で集約され、会計監査院 (Controller General of Accounts) がそれらを集約し、編纂・公表している。州政府一般会計も迅速に集約されるが必ずしも公表されていない (NSC レポート, 10.8.5-10.8.6)。政府所有企業も会計監査院が監査してはいるが、公表に時間がかかり、様式も一定していない (NSC レポート, 10.8.22).

### 3-1-6 貿易統計と国際収支統計

< $\nu$ >. 商業情報総局が輸出入申告書から算定している商品の輸出入に関する数値と、インド準備銀行 (RBI) が主に認可された外国為替取引ディーラーの報告から算定している国際収支統計の商品輸出入関連データが、相互に食い違っているためその原因が議論になっている (NSC, 2001, para. 10.9.11)。商業情報総局は、軍事的品目の取引が貿易統計から除外されていることを別としても「対外貿易統計の集計に際して何らかの取引が報告されていない可能性を完全には否定できないと報告している。」 (NSC, 2001, para. 6.2.7)

以上のインド統計評議会の現状分析から、行政統計の現状は部門毎にかなり異なることがわかる。インド行政統計全体が一律に劣化の傾向を辿っているわけではない。一部行政領域には、クオリティと速報性の高い行政統計を生産する部門が存在する。例えば、インド準備銀行の金融統計 < $\theta$ > の一部 (市中銀行に関する統計) や、中央政府の一般会計に関する財政統計 < $\mu$ > など、ある限られた行政領域ではクオリティと速報性の高い行政統計が作られている。近年では、民事登録システムの出生・死亡登録 < $a$ > のカバレッジも徐々に向上している。

だが、多くの行政領域では行政組織網の影響圏が縮小 (行政記録のカバレッジ・記録内容の縮小) あるいは停滞 (行政記録の記録・伝達速度の遅延) している。90年代以降のインド経済自由化によって産業 (< $\epsilon$ >,< $\eta$ >,< $\kappa$ >), インフラ (< $\lambda$ >), 公共サービス [医療 (< $\beta$ >), 教育 (< $\gamma$ >), 労働行政・職業紹介 (< $\delta$ >) など] の分野で公共部門の影響圏が相対的に縮小し、逆に民間部門の影響圏が増大している。行政の監督・許認可業務のあり方も転換し (例えば国際取引の自由化 < $\nu$ >), それに伴って行政組織網が縮小・変容している。行政の権限が公式に制限されたために縮小した行政領域もあるが、個別行政法規で定められた行政対象から当該領域の一部が、事実上、地下経済化、非合法化して記録か



ら脱漏している行政領域もある<sup>77)</sup>。

一方、インドでは、経済の自由化以前から、農村・農業部門や都市インフラ<sup>78)</sup>、サービス部門に関する行政組織網が不十分であった。それらの行政領域に関する行政記録はもともと空白領域であったというべきである (<ι>,<ζ>,<λ>)。インドでは、経済の自由化が開始される以前から、政府官僚制度の影響圏外に広大な農業経済活動とインフォーマル部門（公的に設定された制度的枠組の圏外にある経済活動部門）がすでに存在しており、そのような社会制度の下で経済の自由化が進行しているのである。以前から行政組織網が空白状態にある行政領域の行政統計について、それを今更「劣化」と理解するのは適当ではない。

インド統計評議会の分析によると、そうしたなか、現代インド政府の行政組織は、福祉・労働・農村生活など (<α>,<β>,<γ>,<δ>,<ι>) 民生部門においてその組織網が部分的に「崩壊寸前の状態」にある。労働行政は労働法で規定された監督業務を果たしていない。インド政府行政組織は農村の土地利用やインフラの状態すら把握できていない。こうした民生部門は州政府の管轄領域である<sup>79)</sup>。

連邦制の政治体制をとるインドでは州政府行政機関の権限が相対的に大きい。通貨・金融、国際貿易、国際収支、法人企業、鉄道、郵便サービス、電気通信事業などの部門統計は、中央政府行政統計制度（Central Administrative Statistical System）によってデータ収集されているが、それ以外の大半の行政統計は州政府統計制度（State Administrative Statistical System）によってデータ収集されている。したがって、行政統計の「劣化問題」の大半は州政府統計制度の問題でもある（NSC, 2001, para. 14.6.1）。

インド統計評議会は、「こうした欠陥の幾つかは、高度に統制された初期の社会体制では無視できたかもしれないが、この国が自由化され

た経済に移行した今日ではもはや無視できなくなっている。政府・民間セクター混合は今や時代の変化を経験している。この国は世界の他地域とも密接に統合されつつある。国民生産の構成はサービス生産に比重を移している。こうした変化はデータの収集・公表にとっても重大な意味を持つことになる。」（NSC, 2001, para. 1.1.2）と現状分析した。

だが、行政統計の以上の劣化から明らかなのは、インドの幾つかの行政領域で行政組織が市民社会から遊離した一面的・抽象的な機能しか果たしていないという事実である。例えば民事登録システムは国内の出生件数のわずか 53% しかカバーできないほど、市民社会から遊離している。主任工場監督官（CIF）は工業部門の登録事業所だけに限定しても多くの事業所や従業者をカバーできないほど、工業部門の市民社会から遊離している。村落徴税官の観察行為は作物統計改善（ICS）事業の業務監視が示すように実際の土地利用から遊離し歪んでいる。それらのデータは、当該行政領域におけるインドの国家と市民社会の分裂的關係が統計的に表現されたものといえる。インドにおける国家と市民社会の分裂的關係は経済の自由化による公共部門の縮小によって顕著化した領域もあるが、行政領域ごとに状況がかなり異なっている。この分裂的關係はインドの社会体制の性格に関わるもっと根本的な事態である。なぜなら、行政記録、行政統計の幾つかの空白領域から明らかなように、国家と市民社会の分裂的關係は、経済の自由化以前からインドに存在する根本的な傾向だからである。

これはインドの統計制度にとってきわめて深刻な問題である。なぜなら、第 1 に、行政記録は、調査統計の代用統計（第二義統計）を生産するための情報基盤である。例えば、インドの大部分の地域（“temporarily settled States”）の農業センサスは、村落徴税官（*patwari*）の土地記録から作成される第二義統計である。第 2 に、インドでは「行政統計は、センサスと標本調査を効果的に計画するために不可欠である」

77) 岡部 (2003b)

78) 岡部 (2002)

79) 岡部 (2003b)

(NSC, 2001, para. 14.3.2). 工業年次調査 (ASI) の標本フレームは、主任工場監督官 (CIF) の工場リストをベースにしている。インド準備銀行は民間法人の各種特性値を推計するために、会社登録所 (ROCs) の登録会社リストから標本企業を標本抽出している (NSC, 2001, para. 12.1.8)。したがって、こうした標本調査の正確性もまた行政記録の状態に依存する。第3に、インドの行政統計は国民経済計算の推計データとしても重要な情報ソースである。したがって、行政統計の精度は国民経済計算の精度をも左右する重要なファクターである。

インド統計評議会の分析で特に優れている点は、主要な行政統計のクオリティに関する検証が量的に行われている点である。インド統計評議会は、「同一主題に関する複数データの著しい差異を検討する専門委員会」(The Expert Committee to examine wide variations in data sets on the same subjects) の基礎研究に立脚して (NSC, 2001, para. 5.2.18)、センサスや標本調査を幾つかの主要な行政統計と並行に (類似の統計対象の重複を前提として) 対比し、行政統計の精度を検証している<sup>80)</sup>。こうした検証が可能となったのは、インドの統計制度において、幾つかの行政領域で、行政組織の全国レベルの行政統計 (政府業務統計) を外部からチェックするために、それと並行に対比できる全国レベルの標本調査が、すでに以前からビルトインされているからである。民事登録システム (CRS) の出生・死亡登録は、標本登録システム (SRS) と意図的に並行に対比されているからこそその登録水準・登録範囲が正確に計測されるのである。主任工場監督官 (CIF) の工場リストは経済センサス追跡調査 (FuS) の標本推計値と一部対比できるからこそ、登録漏れ事業所数の規模が、工業年次調査 (ASI) 標本フレーム内の事業所数の最低 117% 以上、従業者数で 28% 以上 (1994-95 年数値) に達すると推計で

きるのである。村落徴税官の観察行為 ('*girdawari*') も、標本地区に関する作物統計改善 (ICS) 事業調査によって業務監視されているからこそ、監視対象村落のうち作物報告が統計処理機関に提出された村落が約 78% に過ぎず、期日内に報告された村落が約 45% に過ぎない等の現状がオープンになっているのである (NSC, 2001, para. 4.2.8)。このように、インド統計評議会発足前から、すでにインドの統計制度は、行政記録システムのクオリティを批判的に検証できるよう制度設計されていたのである。とりわけ行政記録システムを外部からチェックする標本調査の役割が際立っている。インド統計評議会が、行政統計制度を標本調査制度に置き換えよとするインド統計局の統計制度近代化プロジェクト (Modernisation Project) に反対して、分権的な統計制度の枠内で、行政統計制度の劣化問題に取り組むよう提言したのは、インドの分権的統計制度の枠内に、行政統計制度をそれと並行に分立した標本調査制度によって外部からチェックする仕組みがすでに存在していたからである。

以上の検証を踏まえて、インド統計評議会は、前述の「限定された問題」、すなわち、行政記録を調査統計の代用統計 (第二義統計) や、標本調査の標本フレームや、国民経済計算の推計データに利用する場合のデータ・クオリティの問題を検討した。そして、その結果「ここ数年、行政統計制度は劣化し、今日では幾つかの部門でほとんど崩壊に近い状態にある。劣化は行政統計の基礎、すなわちデータの収集と記録のまさに最初の段階で起きている。このような劣化は今のところ、農業、労働、工業、通商の4部門で報告されている。行政統計制度全体が立脚する土台部分が瓦解し、インド統計制度の全システムを衰弱させ、その大部分を麻痺させているかのようなものである。このことが、今日のインド統計制度が直面する大問題であることは疑いない」(NSC, 2001, para. 14.3.10) と警鐘を發したのである。

80) Okabe (2003) 参照。

インドでは北歐諸国のように、統計局が個人、住宅、事業所等に関する行政記録を行政機関から調達して「統計レジスター」を構築するよう試みても、公式の人口登録やビジネスレジスター、住宅データベース等が、劣化しているどころか、そもそも存在しない。現在インドでは、人口登録制度：国民人口レジスター（National Population Register: NPR）を創設するプロジェクトが進行しているが<sup>81)</sup>、必ずしも成功していない<sup>82)</sup>。また、広大なインフォーマル部門を擁するインドでは、前述のように、たとえ工業部門の登録事業所に限ってもその記録範囲に限界があり、クオリティの高いビジネスレジスターの構築はむずかしい。ましてや非工業部門、とりわけ商業・サービス部門は、現在、行政記録の空白領域である。したがって、インドでは北歐諸国と違って、国勢調査<sup>83)</sup>や経済センサスに代替する優れた行政記録はまだ存在しない。それどころか、クオリティの高い経済センサスや農業センサスが未だ確立していないことこそが課題なのである<sup>84)</sup>。したがってイン

81) Okabe and Bakshi (2016, pp. 255-267) は、総合児童発達サービス (Integrated Child Development Services: ICDS) 職員が保有する村落調査レジスター (village survey register) など、基礎自治体レベルに実在する行政記録をベースに人口登録をボトムアップ的に構築するアプローチを提唱している。

82) NPRとは、1955年市民権法と2003年市民権(市民登録と国民IDカード)規則により、地域に常住する全市民を強制的に登録する事業のことである。このプロジェクトの第1段階には、訪問調査による常住人口の登録が必要だが、このプロセスは2011年国勢調査の第1段階調査(住宅リスト作成段階調査)に付帯してすでに完了している。だが、このプロジェクトによる指紋認証情報の収集と市民IDカードの発行についてはインド国内で論争になっている。指紋認証情報の収集権限は、2003年市民権規則には定められていない。また、このプロジェクトは、インド政府識別ID局のプロジェクトと重複する (Okabe and Bakshi 2016, p. 267)。

83) 国勢調査の集計と公表の遅延は、地方行政の現場において依然深刻な問題である (Okabe and Bakshi 2016, p. 198)。

84) Okabe and Bakshi (2016, pp. 199-203)。インドでは、経済センサスと農業センサスのデータ・クオリティに限界があるため、結果数値は州レベルより下位の小地域区分ではほとんど公表されてい

ない。ヨーロッパのようにセンサスを行政記録情報で代替できるか否かが問題なのではなく、(国勢調査以外の) 農業センサスや経済センサスすら依然未整備であることこそが問題なのである。

そのような現状を飛び越えて、劣化した行政記録をベースにレジスターベースのセンサスを構築しても、使い物にならないデータが生産されるだけである。というのは、レジスターベースのセンサスの失敗例が、インドにはすでにいくつか実在するのである。

すなわち、インドの大部分の地域 (“temporarily settled States” とよばれる地域) には、地籍図と土地記録、それを更新する村落徴税官 (*patwari*) システムが存在するため、農業経営体 (operational holdings) を単位とした農業センサスが村落徴税官の村落土地記録を製表化する操作を通してすでに実施されている。だが、村落土地記録(行政記録)をベースに生産されるこの「レジスターベースの」農業センサスは、すでに土地記録の問題点をそのまま反映した非常に歪んだセンサスになっている。それら地域のレジスターベース農業センサスは、むしろ農村の土地所有と農村生産関係の問題点を隠蔽する欺瞞的な農業統計を生産しているのである。Okabe and Bakshi (2016, pp. 185, 247-248) が、マハラシュトラ州について明らかにしたように、地主は自分の土地を他人に貸しても、借地人がその土地の所有権を主張することを恐れて、土地記録に実際の借地人氏名を記載しないことが暗黙の慣行になっている。したがって、村落土地記録から農業経営体(実際の耕作者)の正確な記録を引き出すことは事実上不可能なことである。それにもかかわらず、農業センサスは土地所有者の利害から歪んだ土地記録をそのまま製表化し、土地の貸借関係の実態を隠蔽し、現実の農業経営体ではなく、土地所有者(あるいは地主)を単位とした欺瞞的で不正確な統計を

ない。それに対して国勢調査は、公表の遅れが著しいとはいえ、県センサスハンドブック (District Census Handbook) に、村落レベルの小地域区分データが収録され公表されている。



生産し、それをあたかも農業経営体の統計であるかのように平然と公表しているのである。本来なら農業センサスは土地記録行政の外部で実施され、村落土地記録のあり方を外部から客観的にチェックする機能を果たすべきだが、レジスターベース農業センサスは、行政記録（村落土地記録）にそのまま依拠しているためにそれも不可能である。それゆえインド統計評議会は、これらの地域も他地域と同様に20%抽出の大規模標本調査を検討するよう提言している。たしかにこのセンサスを土地記録の製表化で済ませることができれば、実施予算と被調査者負担は大幅に軽減される。だが、このセンサスが使い物にならなくなることで農村社会の土地利用・土地所有構造の実態が把握できなくなり、地域農業政策や農地改革の実施に甚大な情報損失をもたらしかねない。本来なら、レジスターベース農業センサスを実施する前に、土地記録と地稅徵稅行政の改革が必要だが、土地記録と地稅徵稅行政にはインド農村社会の利害対立の政治的緊張が集中し、容易に手の付けられない「聖域」になっているのである<sup>85)</sup>。

85) Okabe and Bakshi (2016, pp. 186-187, 248) は、マハラシュトラ州の事例から次のことを明らかにした。すなわちマハラシュトラ州が定めた、Bombay Village Panchayats Act, 1958 の、村落パンチャヤト担当業務表 (Village List) には「農地改革事業の実行支援」が含まれている。しかも、Bombay Village Panchayats Act, 1958 の2003年修正法によって、村落パンチャヤト域内の村落徵稅官を含むすべての政府関係出先機関職員が、村落パンチャヤトのコントロール下に入った。そのため、村落パンチャヤトが農地改革事業の一環として村落徵稅官の土地記録に介入し、借地人情報等に関する歪んだ記載内容に修正を迫ることは法律的には不可能なことではない。村落住民自治の拡大に伴ってその可能性は高まっている。もしも、一方で、現行の農業センサスの村落データが開示され、他方で、村落パンチャヤトが村落土地記録を点検・検証できるようになれば、両者を照合できるはずである。しかしながら、マハラシュトラ州では村落土地記録を管轄する地稅徵稅行政の地方官僚は、パンチャヤトのコントロール下に入るところか、パンチャヤトと二重権力状態で並存し、パンチャヤトの担当業務を事実上侵食しているのが現状である。マハラシュトラ州政府もパンチャヤト関連

工業年次調査や全インド学校教育調査なども、農業センサスほど欺瞞的であるかどうかは別として、情報基盤である行政記録が劣化しているために、同様に不正確なセンサス・標本調査<sup>86)</sup>である。

このように、行政記録システムと行政制度の脆弱性に悩むインドにとって、行政記録、業務統計を生産する当該行政機関の官僚制的組織の実態に立ち入った実証的研究を回避してレジスターベースの統計制度構想を議論することは、誰もが疑問とする問題を無視して論理的空白を残す許容しがたい不当な議論といわざるを得ない。ところがヨーロッパのレジスターベース統計制度論では当該行政機関の官僚制的組織の実態に踏み込んだ実証的議論こそが、まさに議論の空白領域になっているのである。そのようなレジスターベース統計制度論はインドでは役に立たない。それはインドの行政記録システムのクオリティが北欧諸国等の行政記録システムのそれと比較して各段に低水準だからではない。むしろ、ヨーロッパのレジスターベース統計制度論において、当該国の官僚制的組織の実態に立ち入った実証的議論がインドと比較して各段に貧弱だからである。そのため双方の議論が噛み合わないのである。

以上より、インド統計評議会は、(i)直接的に行政組織それ自身、(ii)間接的に行政対象としての社会、という論理的にまったく次元の異なる2つの対象を表現する行政記録、業務統計を、(i)と(ii)の両面から検討せざるを得ない状況に追い込まれている。レジスターベースの統計制度論を展開する、ヨーロッパ、とりわけヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会の統計家たちのように、行政記録、業務統計から

州法を、事実上、骨抜きにしようとしている (Okabe and Bakshi, 2016, pp. 67, 80-81)。

86) 工業年次調査は、現在、主任工場監督官 (CIF) の工場リストを使用して、従業者規模100人以上の登録事業所を全数調査、それ以下の登録事業所を標本調査している。

第二義統計（レジスター統計）を生産することしか考えない一面的な議論を超え出て、両面的な視野から行政記録、業務統計（行政統計）を検討せざるを得ない状況に置かれているのである。たしかに、「(i) 行政組織それ自身」を対象に行政記録から行政評価・政策評価の諸指標を追求する統計的監査制度構想は課題提起だけに終わり、断念された。その結果、インド統計評議会も「(ii) 行政対象としての社会」を対象とする行政記録の情報側面のみに着目して市民社会に関する第二義統計を研究するヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会の統計家たちの問題設定と、基本的に同次元の「限定された問題」に議論を集中させる結果になった。しかし、インド統計評議会は、行政記録、業務統計を当該行政組織の自己言及的な情報（直接的帰結）として分析して、政府統計制度の情報基盤である行政記録システムと行政制度の脆弱性について内部告発する方向に向ったのである。

これはインドの統計制度特有の伝統的な問題関心であり、インド統計評議会の発足前からあった問題関心である。すでに述べたように、インド統計制度内部には、幾つかの行政領域で、行政統計（政府業務統計）を外から客観的にチェックするために、それとパラレルに対比できる全国レベルの標本調査がすでに、意図的にビルトインされている。インド統計評議会が、行政統計制度を標本調査制度に一元的に置き換えるのではなく、分権的な統計制度の枠内で、行政統計制度の劣化問題に取り組むよう提言したのは、インドには幾つかの行政領域で、行政統計制度と標本調査制度を意図的に並立させる統計制度——例えば、民事登録システム（CRS）と標本登録システム（SRS）、主任工場監督官（CIF）工場記録システムと経済センサス追跡調査（FuS）、村落徴税官土地記録システムと作物統計改善（ICS）監視制度等——が実在していたからである。

このような分権的な統計制度ゆえに、インド統計評議会は、標本調査等を幾つかの主要な行政統計とパラレルに（類似の統計対象の重複を

前提とした）対比し、行政統計の精度を検証するために、行政記録を生産する当該行政機関の官僚制的組織の実態に立ち入った実証的議論を積極的に展開し、内部告発に近い検証内容を公開することができたのである。このような統計的実践がオープンにされ、大規模に議論されることはヨーロッパではまれなことである。

だが、この検証結果はインド統計評議会にとって非常に悩ましい内容であった。というのは、この検証結果は、誰の目にも明らかに行政制度の劣化を暴露するものであったからである。インドの行政記録、業務統計は、(ii) 行政対象としての社会に関する情報である以前に、(i) 直接的に行政組織それ自身を表現している。例えば、民事登録システムの出生・死亡登録統計は、登録対象であるインドの人口動態が統計対象である以前に、インド全国の10万人に及ぶ登録官たちの登録組織網それ自体が直接の統計対象である。教育行政統計は認可された全国の学校が統計対象である以前に、教育行政の日常的監督範囲を直接の対象とした業務統計である。主任工場監督官の工場リストは「登録事業所」を対象としたリストである以前に、主任工場監督官の影響圏を直接に表現するリストである。土地記録は、村落の土地所有が統計対象である以前に、村落徴税官（*patwari*）の地稅徴税行政を直接の対象とした行政記録である。電力統計は社会の電力需給が統計対象である以前に、中央電力機構（CEA）それ自体が直接の統計対象である。商業情報総局の貿易統計は、貿易活動が統計対象である以前に、税関業務を直接の対象とした業務統計である、等々。このような記録を集計して得られた行政統計は、おのずと当該行政全体の輪郭を観察する統計である。それゆえ、このような行政統計は、市民社会を対象とした第二義統計、すなわち「(ii) 行政対象としての社会」を対象としたデータとしてはクオリティが低い、「(i) 行政組織それ自身」を対象とするデータとしては、逆に、価値が高い。「(i) 行政組織それ自身」を対象とするデータは、インドの官僚制度を一個

の統計対象に見立てた調査・分析を可能にする精密なデータとなり得るからである。それら行政記録をベースとした第二義統計、標本調査、国民経済計算の劣化以前に、それら行政制度の劣化が、データ上明らかとなる。それこそが根本問題であることは誰の目にも明らかである。

すでに述べたように、インド統計評議会が行政制度の劣化として統計的に観察している事態は、行政組織が市民社会から遊離した一面的・抽象的で歪んだ機能しか果たしていないという事態であり、いわば国家と市民社会の分裂的関係の統計的表現である。こうした分裂的關係はインド経済の自由化によって一時的に深刻化してはいるが、経済の自由化以前からインドに存在する根本的な傾向である。

ところが、行政制度の劣化は、インド統計評議会の扱える課題をはるかに超えた難問として残された。行政統計の劣化が行政制度の直接的帰結であるなら、行政制度のラジカルな改革なくして行政統計の改善はむずかしい。行政制度の改革は行政組織の社会体制内に占める位相の転換を伴う課題であるから、行政管理の問題に止まらない政権の政策選択に関わる政治問題である。ところが、評議会が提言できたのは統計制度の改革提言、すなわち統計制度の行政管理 (Administration of Indian Statistical System) の改革提言に止まり、行政制度の改革提言ではなかった。この点がインド統計評議会のかかえる一つの大きな限界とジレンマであった。

### 3-2. BSLLD 専門委員会の地方統計改革案

インド統計評議会のもう一つの限界は、同評議会の統計制度分析が、統計データの収集と記録の最前線の現場を直接分析するものではなかったということである。とくに問題なのは、インド統計評議会自らが、地方統計制度末端の草の根レベルの状況を直接実態調査した形跡が一切ないということである。評議会の統計制度分析は、主に中央・州政府の指導的政府統計家の知見に基づく分析であった。行政統計の劣化を定量的に検証するために、標本調査等が行政統計

と平行に (類似の統計対象の重複を前提とした) 対比される場合にも、中央・州政府レベルの統計がマクロレベルで照合されるだけであった。評議会が使用した資料は、中央・州政府の指導的政府統計家や統計職員が提供する資料や知見であり、それら資料を介して間接的にデータ収集システムの最前線が検討されたにすぎない。「行政統計制度は劣化し、・・(中略)・・劣化は行政統計の基礎、すなわちデータの収集と記録のまさに最初の段階で起きている。・・(中略)・・行政統計制度全体が立脚する土台部分が瓦解し、インド統計制度の全システムを衰弱させ、その大部分を麻痺させているかのである。このことが、今日のインド統計制度が直面している大問題であることは疑いない」(NSC, 2001, para. 14.3.10) と主張しながら、実のところ評議会は、データ収集の最前線の現場が、本当に指導的政府統計家や統計職員の証言通りであるかどうかすら現場検証していない。また、そうした最前線の具体的状況に即して、データ収集システムの劣化の諸要因と根本的な解決策を考える糸口を提示したわけではない。問題解決の糸口はまさにこの「土台部分」から考えるべきであった。

すでに述べたように、行政統計の劣化が起きているデータ収集の最前線とは、そのほとんどが、州政府統計制度末端の地方統計収集の最前線である。しかし、インド統計評議会は、このように地方統計制度末端のデータ収集システムに関する状況分析を、未着手の課題として残してしまったのである。しかも、同評議会の議論が展開された2000年から2001年という時期は、州政府より下位レベルの県・郡・市町村が、インド憲法第73次、第74次改正法の施行(1993年)によって、憲法上はじめて全国一律に公式の地方自治体として保障された直後の時期にあたる。そのため地方分権と地方自治のためのデータニーズに応えるために地方統計制度の構築は焦眉の課題であった。

したがって、インド統計評議会は2001年8月に解散したが、その最終レポートで、インド



の地域統計に関する諸課題を検討する専門委員会を設置するよう提言した (NSC, 2001, para. 9.2.16). この提言を受けて早速 2002 年に「地域開発基礎統計に関する政府専門委員会 (Expert Committee on Basic Statistics for Local Level Development)」——インドでは議長の名を冠して「Abhijit Sen 委員会 (Abhijit Sen Committee)」と呼ばれることがあるが、本稿では以下、「BSLLD 専門委員会」と呼称する——が発足した。BSLLD 専門委員会は、インドにおける地方統計制度に関する過去の議論を検討・総括し、現状を分析しただけでなく、村落の現場で既存データを転記・編纂する「村落調査票 (Village Schedule)」(以下 BSLLD 村落調査票と略) と呼ばれる表式調査<sup>87)</sup> のテンプレートを開発し、それを使用してインド農村地域の村落実態調査を実施 (2003-2005 年) した<sup>88)</sup>。その後、インド統計省 (Ministry of Statistics and Programme Implementation) 中央統計機構 (CSO) は、インド各州の農村地域で同様の表式調査形式による試験的調査 (2009-2010 年) を実施した<sup>89)</sup>。調査対象はさらに都市部に拡大され、「街区調査票 (Ward Schedule)」, 「市町調査票 (Town Schedule)」という新たなデータテンプレートも開発され、インド全域の都市部で表式調査形式の新たな試験的調査 (2013-2014 年) が実施された<sup>90)</sup>。BSLLD 専門委員会は、このデータテンプレートによる表式調査を毎年継続的に実施して、データの流れを恒常化させるよう提言したが、この表式調査は現在まだ試験的調査の

段階にあり、すべての村落・街区を対象にした恒常的調査にはなっていない。だが、この試験的調査は、そうしたデータテンプレートを利用して、地方統計制度末端の草の根レベルの状況を直接実査したことになるから、その実践的意義は大きい。村落調査票、街区調査票、市町調査票などのデータテンプレートは、インド各地の広範な試験的調査でテストされ改良された。各地の試験的調査で確認された問題点・改良提案は各州政府が取り纏め、すべて公開されている<sup>91)</sup>。このように、BSLLD 専門委員会の研究は、過去のインドにおける地方統計制度に関する議論を総括した上で、広範な現地調査で裏付けられているから、現代インドの理論的・実務的研究の到達点を示すものといえる<sup>92)</sup>。

BSLLD 専門委員会の調査研究から明らかになったことは、地方統計制度末端に実在する有望なデータソースの主要なものが行政記録であるということである。同委員会は、地方統計制度末端に位置する村落の統計データ収集について状況分析した結果、インドのほとんどすべての州の村落パンチャヤト域内で、各種データがパンチャヤト職員や政府出先機関職員——すなわち、総合児童発達サービス (Integrated Child Development Services, 以下 ICDS と略) センター、小学校、保健所、村落徴税官事務所、郡開発事務所 (Block development office) など——によって現に収集・保持されていることを明らかにした<sup>93)</sup>。実際、インドでは国勢調査を実施する前に、各村落のアメニティと土地利用に関するデータが表式調査によって収集・編纂され、インド全域の村落要覧 (village directory) が作成されている。この表式調査は、センサス調査官 (Census officer) が、村落レベルの各種行政職

87) 表式調査とは「形式的にいえば、調査票の過程を省略し、一定の地域を単位として直接集計表形式への記入を要求する調査法である」(木村太郎 1992, 126 頁)。「表式調査とは、報告単位 (reporting unit) である者が対象地域の調査事項に関して、独自調査、聞き取り、推算あるいは既存情報に基づいて算定した統計情報を集計値の形で所定の報告系統を通じて上申報告し、その結果が地域別の計数、あるいは全国総計として統計に取りまとめられる統計の作成方式をいう」(森 2013, 1 頁)。

88) Central Statistical Organisation (2006).

89) Central Statistics Office (2014).

90) Central Statistics Office (2015).

91) 各州政府・連邦直轄地からのレポートは、以下のページで公開されている：

[http://mospiold.nic.in/Mospi\\_New/Site/Details.aspx?pid=1&id=94&pages=on&paramid=1&tab=147](http://mospiold.nic.in/Mospi_New/Site/Details.aspx?pid=1&id=94&pages=on&paramid=1&tab=147)  
viewed on 12 January 2018.

92) Okabe and Bakshi (2016), pp. 295ff.

93) Central Statistical Organisation (2006, p. 17).

員の保持する行政記録・レジスターを参照し、また、現地事情に通じた人物に聞き取りを行うことによって実施されている<sup>94)</sup>。したがって、BSLLD 専門委員会の表式調査は、国勢調査実施前にこれまで実施されていた既存の村落表式調査の進化形態といえる<sup>95)</sup>。Okabe and Bakshi (2016) は、BSLLD 専門委員会の分析を再検証するために、西ベンガル州とマハラシュトラ州の2つの村落を実態調査した。そこで確認されたことは、村落パンチャヤト（村落基礎自治体としての行政村）域内で実際に生産、あるいは利用されている統計的データが、国勢調査等を除くと、パンチャヤトおよび政府関係出先機関の行政活動の副産物であるという事実である。すなわち、それらは行政記録か、行政記録を作成する目的で実施された全数調査から派生するデータであった。村落パンチャヤト域内にはそうしたデータソースが未整理のまま実在していることがあらためて確認された。全国レベルの標本調査は、県レベル推計値を算出するのがせいぜいであるから、その下位の郡レベルの推計値すら算定できない<sup>96)</sup>。当然、村落レベルの標本推計値は存在しない。前述のように、経済センサスと農業センサスの郡レベル以下小地域統計に村落住民はアクセスできない。

注目すべきは、そのような現状認識に基づいて、BSLLD 専門委員会が、2006 年報告書において「村落パンチャヤトが村レベルのデータを編纂・保持すべきである」、「村落パンチャヤトが村レベルの適切なレジスター (registers) を維持管理する基本的な責任を負うべきである」と答申したことである<sup>97)</sup>。この答申は地方分権と地方

94) *Ibid.*, pp. 18-19.

95) *Ibid.*, p. 19.

96) インド政府計画委員会は第 11 次 5 カ年計画で「全国標本調査の標本サイズを大きくして、たとえ村落レベルまで及ばなくともせめて郡レベルまで推計を可能にする」よう検討した (Planning Commission 2008a, p. 227)。だが、郡レベルの全国標本調査は未だに実現していない。全国標本調査の県レベル推計すら現状では誤差がかなり大きい (Chaudhuri and Gupta 2009, および筆者の Gupta への 2009 年 9 月インタビュー：於全国標本調査機構、コルカタ)。

自治を強く意識した、それまでにないボトムアップ型の地方統計制度改革の提言である<sup>98)</sup>。

BSLLD 専門委員会のこの提言は、中央・州政府の指導的統計家の知見に基づくインド統計評議会の統計制度改革の議論の土俵を大きく転換させ、村落の現場に議論の焦点をシフトさせるものであった。しかも、BSLLD 専門委員会は、インド統計評議会と違って村落を直接調査したため、結果的に、地方統計制度の潜在力について評議会と異なる見解を提示した。インド統計評議会は、行政統計制度の劣化について、「劣化は行政統計の基礎、すなわちデータの収集と記録のまさに最初の段階」(NSC, 2001, para. 14.3.10) すなわち「政府システムの最果ての外縁、最も下位レベルの村落 (at the farthest end of the Government system, at the lowest level of village) で」(NSC, 2001, para. 14.6.3) 生じていると認識していたが、それに反して、BSLLD 専門委員会は、村落レベルの幾つかの行政記録に力強い潜在的可能性を見出し、ボトムアップ的な地方統計改革を提言したのである。実際、Okabe and Bakshi (2016) は、BSLLD 専門委員会の分析を再検証するなかで、村落内の総合児童発達サービス (ICDS) センターの行政記録である村落調査レジスター (village survey register) や子供レジスター (child register) が年々拡充・発達していることを確認した<sup>99)</sup>。村落調査レジスターは住民基本台帳のような人口登録を構築するコアリストに発展する可能性すら秘めていた。子供レジスターは出生児を常住地で記録するから、出生を出生地で記録する民事登録システム (CRS) より地方自治に有効な行政記録に発展する可能性があることが検証された<sup>100)</sup>。ところが

97) Central Statistical Organisation (2006, pp. 1-2).

98) その詳細と評価は、Okabe and Bakshi (2016) 参照。Planning Commission (2008b, p. 16) は、BSLLD 専門委員会のこのボトムアップ型地方統計改革案について、「この新しいアプローチの鍵は、データ収集をパンチャヤトと結びつけたことにあ

99) Okabe and Bakshi (2016), pp. 173-179.

インド統計評議会は、この ICDS センターの行政記録に一切言及していない。Okabe and Bakshi (2016) は、また、西ベンガル州とマハラシュトラ州の2つの村落パンチャヤトが、外部機関の実施した2002年貧困ライン以下(BPL)世帯センサスから作成された貧困ライン以下(BPL)世帯リストの正確性に対する住民の疑念に應えるために、独自に再調査してBPLリストの訂正を試みたという興味深い事実を確認した。この事件は、両村落パンチャヤトが、外部機関の実施した調査データの矛盾を特定する能力を持っていること、そして独自調査を実施する力量があることを証明するものであった。村落住民にとって村落データのクオリティが実際に重大な関心事であることを示す事件でもあった。この事件は、インド統計評議会解散後に起こった。このように、行政統計制度最前線のデータのクオリティはインド統計評議会が主張するように、必ずしも悲観的なものではなく、データの種別によって一進一退の状況にあると見てよかろう。このように、BSLLD 専門委員会の提言は、インドの地方統計制度末端の統計データ収集の最前線に関して新たな議論を提起している<sup>101)</sup>。かくして、インドの行政記録と統計制度に関する議論は、地方自治体の地方統計制度のあり方をめぐる議論にも波及している。

しかしながら、インドにおける地方統計制度論は、現在、模索状況にあるといえる。地方統計制度の再構築が、実際に、焦眉の課題となったのは、インド憲法第73次、第74次改正法の施行(1993年)後に地方分権と地方自治のデータニーズが高まって以来のことでもまだ日が浅い。ほとんどの州では、現在でも、州政府や中央政府の既存の関係出先機関が、地方自治体の域内で、中央・州政府の資金を用いて、憲法上権限移譲すべき地方自治体の機能を、地方自治

体と独立に重複的に行使しているのが現状である。そのためインドの地方自治体域内には、地方自治体と州・中央政府官僚制度出先機関が二重権力のごとくひしめき合っていて交錯しているのが現状である<sup>102)</sup>。インドでは、独立後半世紀で、中央政府・州政府レベルの統計制度は一定の発達をみたが、地方自治体レベルの地方統計制度はまだ原初的狀況にあるといっても過言ではない。それゆえ、現代インドの地方行政統計制度の理論的・実務的研究の到達点を代表するBSLLD 専門委員会の議論も、以下の点で大きな限界をかかえている。

(1) 地方統計制度における行政記録、行政統計の役割に関するBSLLD 専門委員会の問題設定は、ヨーロッパの前述の統計家たちと同様に一面的な課題設定に止まっている。地方の行政記録、行政統計も、

(i) 直接的に地方行政組織それ自身、

(ii) 間接的に地方行政組織の行政対象としての地域社会、

という一見重複するが論理的にはまったく次元の異なる2つの対象を同時に表現する情報である。だが、BSLLD 専門委員会は、(i) 地方行政組織それ自身を対象とした行政記録、行政統計の利用をまったく問題とせず、(ii) 地方行政組織の行政対象としての地域社会を対象に行政記録、行政統計を利用することしか考えていない。そのことは、BSLLD 村落調査票(及び街区調査票等)のデータ項目の偏りから容易に見て取れる。BSLLD 専門委員会がこのデータテンプレートで表式調査しようとしているデータ群は、当該自治体の統治対象である地理的空間とその

102) Okabe and Bakshi (2016, pp. 34-38) 参照。「ある意味で、農村部インドは、中央政府、州政府、パンチャヤト自治体がそれぞれヘゲモニーを争って覇を競うがごとく場と化している」(Okabe and Bakshi 2016, p. 35)。Second Administrative Reforms Commission (2007, p. 45) は、「混乱、不必要な重複、非効率、資金の浪費、貧弱なアウトプットとアウトカムは、このような錯綜した諸組織のジャングルから来る帰結である」と表現している。

100) Okabe and Bakshi (2016), pp. 255-272.

101) Okabe and Bakshi (2016, p. 1) は、この新しい議論と研究課題を「インドにおける新しい統計領域」として問題提起している。



空間内の地域社会を対象としたデータ群である。Okabe and Bakshi (2016) は、現代インドの地方統計制度の喫緊の課題は、自治体の行財政基盤をいかに確立すべきかという問題であるのに、BSLLD 村落調査票のデータ項目が、当該自治体の自治行為の民主的手続きと業務遂行のために必要となる主要な行財政データ群、すなわち本論文がこれまで注目してきた、当該行政組織それ自身を対象としたデータ群をほとんどカバーしていない点を指摘し批判している<sup>103)</sup>。BSLLD 専門委員会には、行政記録、行政統計を、(i)と(ii)の両側面から統合的に利用するという問題意識がまったくない。

(2) BSLLD 専門委員会の状況分析は、集計レベルの状況分析に止まり、行政記録の個票レ

103) Okabe and Bakshi (2016, pp. 12-58) は、各州政府が、第 73 次憲法改正法の規定する諸要件を満たすべく、自治権と地域開発権限をパンチャヤトに移譲すると仮定して、パンチャヤトの潜在的データニーズの基本構造を次のように導出した：データニーズ I：民主的な自治 (self-governance) を根拠とするデータニーズ。

その内の特殊ニーズ(データニーズ IA)として、パンチャヤト域内の州・中央政府出先機関とのデータ共有ニーズ。

データニーズ II：パンチャヤト財政関連のデータニーズ。

データニーズ III：パンチャヤトの計画策定 (planning) のためのデータニーズ。

その上で、BSLLD 専門委員会はデータニーズ III しか問題にしていないと批判している。すなわち、Okabe and Bakshi (2016) は、BSLLD 専門委員会が、プランニング思想にこだわりすぎて地方統計制度のデータニーズの全貌を捉え損ねていると批判している。だが、本論文の以上の分析から、BSLLD 専門委員会は、パンチャヤトのデータニーズを地域計画策定ニーズに限定しただけでなく、(ii) パンチャヤトの行政対象としての地域社会、に関するデータニーズに限定したことになる。だが、例えば、西ベンガル州政府は、パンチャヤト活動に関わる広範な人々と議論を重ねて「パンチャヤト自己評価票 (Self-Evaluation Schedule)」を開発したが、この自己評価票は「A. 制度の機能状況とガバナンスの良さ」と「B. 財源の強化と使用」の 2 部構成になっており、ガバナンスや財政に関する自己評価が焦点になっていた (Panchayats and Rural Development Department, Government of West Bengal, 2008)。

ベルの集計前リスト情報——世帯、個人、出来事、施設や事業所、土地区画等々のリスト情報——に関するマイクロな分析ではない。この点に関する限り、同委員会の議論は、ヨーロッパの統計家たちのレジスターベース統計制度論の議論の水準にまったく達していない。議論の精度においてまさに桁外れに後進的である。北欧のレジスターベースの統計制度論は、外部に開示されるか否かは別として、小地域に限定した個票レベルの各種集計前データベースが、個体識別番号によってリンク可能な状態で保管されていることが前提に議論がなされている。たしかに、BSLLD 専門委員会の表式調査は、村落や街区という地方統計制度末端を自ら直接調査するものであるから、その点で先行研究より優れている。しかし、そもそも表式調査は、個票レベルのデータ収集の過程を省略して、一定地域を単位に直接集計表に数値を記入する調査方法である<sup>104)</sup>。それは、個票レベル情報を収集・分析するものではない。

だが、行政記録の個票レベルのリスト情報は、集計値(統計)を生産する情報基盤(統計源情報)であるだけでなく、当該行政組織の公共政策の対象リストでもある。それゆえ、集計せずにリスト形式でそのまま利用されるものである。行政組織が正常に機能すれば行政記録の個票レベル情報も整備されてくる。Okabe and Bakshi (2016) が明らかにしたように、直接民主制下にあるインドの村落パンチャヤトでは、審議・承認プロセスでそうした集計前リストが公表さ

104) 実際、BSLLD 村落調査票の記入者向け指示書 (Instructions for Data Recordist) には「この村落調査票の情報は個別世帯毎に調査して収集すべき情報ではない。この村落調査票の情報は、ICDS ワーカー、農村保健師兼助産師 (ANM)、パンチャヤト書記官、学校教員、村長、現地事情に通じた人物 (knowledgeable persons) 等の村落レベル職員によって保持されている村落の諸記録をもとに記入すべきものである。・・・行政記録・レジスターから該当データがどうしても入手困難な場合には、現地事情に通じた人物からデータを引き出しても構わない」(Central Statistics Office 2015, p. 131, 太字は原文のまま)と明記されている。

図表4 Warwat Khanderao 村の民事登録システム (CRS) の出生登録 2008 年

	FAS データベース	
	人	%
6 歳未満の子供総数	130	100.0
民事登録システム (CRS) に出生登録された 6 歳未満の子供	111	85.4
うち Warwat Khanderao 村で登録	29	22.3
うち Warwat Khanderao 村以外の市町村で登録	82	63.1
CRS 出生登録に未登録の 6 歳未満の子供	18	13.8
不明	1	0.8
FAS データベースにない CRS 出生登録された 6 歳未満の子供総数	40	
Warwat Khanderao 村に村外から母親が帰省出産・登録	23	
その他	17	

注) FAS データベースとはインドの学術団体: Foundation for Agrarian Studies (FAS) が村内世帯全数調査から作成した住民データベース。

出所) FAS データベースと 2008 年 8 月村落調査より作成

れることすら少なくない。村落パンチャヤト行政の業務においても、政府事業の受益者の特定や優先順位リストの作成に、集計前個票リスト情報は不可欠である。とりわけ基礎自治体は地域住民に最も近接した統治組織であるから、集計値よりも、個票レベル情報が必要とされる度合いがそれだけ大きい<sup>105)</sup>。〈図表4〉はマハラシュトラ州の Warwat Khanderao 村が保持する 2008 年の民事登録システム (CRS) 出生登録簿に村内常住の 6 歳未満の子供の 22.3% しか記録されていないことを示している。このような出生登録簿は、Warwat Khanderao 村落パンチャヤトの児童福祉事業の対象リストには利用できない。Okabe and Bakshi (2016) は Warwat Khanderao 村で、郡委員会が、牧畜・養鶏業への政府援助資材を、配布対象者リストなしに、ドラム打ちの合図で集まった住民に一齐に配布する現状を問題視している<sup>106)</sup>。それらリストは行政サービスを受ける住民の権利にも関わるからである。前述のように、2002 年貧困ライン以下 (BPL) 世帯センサスから作成された貧困ライン以下 (BPL) 世帯リストに対して村落で勃発した騒動は、政府がトップダウン式に作成した行政記録の個票の情報 (この場合 BPL 世帯

リスト) のクオリティに対する住民の不満が原因である。村落パンチャヤトは BPL 世帯リストを使って貧困対策事業を実施することが多いから、BPL 世帯リストへの住民の不満は、自治体活動に対する不満でもある。末端地方自治体レベルの行政記録の個票の情報は、住民とのこのような緊張関係のなかにあるが、BSLLD 専門委員会の地方統計制度分析ではまったく研究対象になっていない。

(3) BSLLD 専門委員会は、村域内で、パンチャヤト職員や政府出先機関職員——すなわち、総合児童発達サービス (ICDS) センター、小学校、保健所、村落地稅事務所、郡開発事務所など——によって現に収集され保持されている行政記録等の潜在的利用可能性に期待しているが、それらデータのクオリティを外部から客観的にチェックする検証作業を行なっているわけではない。「それらの統計の信頼性をチェックし、村落パンチャヤトレベルで集約するメカニズムは存在しない」と指摘している<sup>107)</sup>。すでに述べたように、インド統計評議会は、標本調査等を幾つかの主要な行政統計と意図的に平行に

105) Okabe and Bakshi (2016, pp. 25-26).

106) *Ibid.*, p. 82.

107) Central Statistical Organisation (2006, p. 28). だが、Okabe and Bakshi (2016, p. 178) が観察した、西ベンガル州 Raina 村落パンチャヤトの「第 4 土曜日ミーティング」は、ICDS 監督官、

図表5 個人対個人のマッチングの実験結果 Warwat Khanderao 村落

(人)

	FAS データベース		BPL センサスデータベース		ICDS 村落調査レジスター	
	マッチ件数	非マッチ件数	マッチ件数	非マッチ件数	マッチ件数	非マッチ件数
FAS 調査データベース	***	***	973	335	956	352
BPL センサスデータベース	973	349	***	***	908	414
ICDS 村落調査レジスター	956	363	908	411	***	***

注) FAS データベース (2007 年), BPL センサスデータベース (2003 年), ICDS 村落調査レジスター (2005 年) をマイクロレベルで照合

(類似の統計対象の重複を前提とした) 対比し、行政記録、行政統計の精度を検証したが、BSLLD 専門委員会の表式調査結果は、そうしたチェックが行われていない。BSLLD 村落調査票は、村域内の既存データをそのまま転記し、編纂するデータテンプレートに過ぎない。BSLLD 専門委員会は、この表式調査の継続の実施によってデータの流れが恒常化すれば、域内の行政記録のクオリティは向上するものと期待しているが、それはあくまで期待に過ぎない。村域内の既存データのクオリティが低くても、個別世帯や個別施設を直接調査して再確認するよう求められているわけではない。BSLLD 村落調査票には当該データのクオリティを裏付けるメタデータや、相互チェック可能な代替的データソース (別の行政記録やセンサス) を併記する備考欄すらない。

中央政府・州政府レベルと違って、末端地方自治体レベルには標本調査推計値はないから、行政統計を標本調査とパラレルに対比できない。そこで、村落内の行政記録を外部から客観的にチェックするためには、(1) センサス (全数調査)、(2) 別の行政機関の行政記録、(3) 地域住民の「周知の知見 (common knowledge)」を参照する必要がある。すでに述べたように、村落パンチャヤトは、多くの業務分野で、域内

政府出先機関と二重権力状態にある。そのため、自分たちにない情報を、それらの機関とデータ共有することで補完しなければならない。BSLLD 専門委員会は、村落パンチャヤトと域内のそれら政府出先機関とのデータ共有メカニズムの構築を強く勧告している。しかし現状では、データ共有はパンチャヤトが保有する行政記録を外部の別の行政機関の行政記録で客観的にチェックすることが目的ではなく、パンチャヤトにない情報の空白を外部の行政機関の情報で埋めることが目的である場合が多い。

だが、将来の潜在的可能性という観点からいえば、村落内の行政記録を村落内の別の行政機関の行政記録と相互チェックすることは、現状でも不可能なことではない。実際、Okabe and Bakshi (2016) は、〈図表5〉のように、総合児童発達サービス (ICDS) センターの村落調査レジスター、貧困ライン以下 (BPL) 世帯センサスの貧困ライン以下・以上世帯対象全住民データベース、および参照基準としての FAS データベース (インドの学術団体: Foundation for Agrarian Studies が村内世帯全数調査から作成した住民データベース) という3つのデータベースを個人単位で相互にマッチングして実験的に相互比較した。マッチングの結果、インドの村落でも、前2者の既存データベースのいずれか一方をコアリストに据えて、自治体住民基本台帳のような人口登録データベースを構築することが不可能でないことが実験的に示された。

農村保健師兼助産師 (ANM)、医療・保健監督官、パンチャヤト職員によるデータ共有の場であった。



ヨーロッパとりわけ北欧諸国のレジスターベースの統計制度においては、「統計レジスター」を構築するために、複数の行政記録が個体識別番号によってリンクされるため、地方レベルにおいてもそれぞれの個別行政記録を別の行政機関の行政記録とマイクロレベルでマッチングすることが原理的には可能である。だが、そのようなマッチング結果が実際にオープンに議論されることはまれである。

以上で見たようにインドでは、行政記録を基盤にレジスターベースの統計制度を構築するどころか、行政制度と行政記録システムの劣化を食い止め改善させることこそが統計制度改革の主眼となっている。そのため、ヨーロッパと比較するとインドは、行政統計制度の情報基盤である当該行政機関の官僚制的組織の実態分析が公然と行われている国である。インド憲法第73次、第74次改正（1993年）以降の地方分権体制の下、その統計制度改革は、地方自治体の地方行政統計制度のあり方をめぐる議論に波及している。地方自治体は行政記録システムのデータ収集の一つの重要な最前線だからである。しかしながら、BSLLD 専門委員会の上述の議論の限界によく表れているように、インドの地方統計制度論は、現在、模索段階にある。地方自治体統計制度の形成はまだ原初的状況にあるからである。地方行政統計制度は、行政と住民が長い時間をかけて、地方行政記録の個票レベル情報体系の空白を埋めて、きめ細かく編み上げるように仕上げてゆかなければ到底成立しえない。ところが、行政記録の個票レベル情報の問題点がインド地域社会で議論されはじめたのは近年になってからである。ヨーロッパと比較した場合、インドの行政統計制度の後進性は、地方行政記録の個票レベル情報の限界に凝縮している。それゆえ、地方行政記録と地方統計制度の発達史に焦点を据えたヨーロッパとインドの比較分析が本稿の残された課題となる。

#### 第4節 結論

北欧諸国とその周辺諸国からはじまった、電算化された行政記録をベースに構築された第二義統計中心のレジスターベースの統計制度は世界の統計家の脚光を浴び、日本でもしばしば紹介されている。たしかに電算化された行政記録を利用して既存の全数調査や標本調査を補強し、調査統計中心の統計制度を部分的に第二義統計制度に置き換えるという問題関心はそれ自体健全なものである。その意味でヨーロッパのレジスターベース統計制度論は統計的实践の新たな知見として今後も研究が必要である。

しかし、ヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会の指導的政府統計家によるレジスターベースの統計制度論は、第1に、かつてGriffin（1999）が主張したように、すでに非常に良好な行政記録と行政組織が確立し、費用をかけてそれを周到に維持することができる限られた諸国でしか実際的でない。それはきわめてローカルな議論といえる。世界には莫大な費用をかけてクオリティの高い行政記録と行政組織を再構築しなければ、レジスターベースの統計制度など到底確立しえない国が数多く存在する。北欧諸国と違い、それらの国々ではむしろ行政記録と行政組織の整備こそがまず先決問題である。

第2に、ヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会によるレジスターベースの統計制度論は、行政記録を統計的に利用しようと試みる統計家なら誰もが疑問とする肝心の問題について議論が著しく不足している。すなわち、レジスターベースの統計制度の情報基盤である行政記録、業務統計を生産する当該行政機関の官僚制的組織の実態に立ち入った実証的な議論が著しく不足している。その結果、レジスター統計のクオリティ、真実性がオープンに議論されずに論理的に大きな空白をかかえる結果になっている。レジスターベース統計の真実性、クオリティは、第二義統計の統計原情報である当該行政記録のデータ・クオリティを検証しなければ評価できない。そして、行政記録のクオリティを検

証するためには、当該行政機関の官僚制的組織の実態に立ち入った実証的研究なしには実行不可能である。そのような大きな論理的空白を伴う議論は、インドのように脆弱な行政制度と行政記録システムに悩む国にとってはまったく役に立たない。むしろ、誰もが疑問とする問題を無視した許容しがたい不当な議論と受け止められかねない。それはインドの行政記録システムのクオリティが北欧等の一部ヨーロッパ諸国の行政記録システムのそれと比較して各段に低水準だからではない。ヨーロッパのレジスターベース統計制度論において、当該国の官僚制的組織の実態に立ち入った実証的議論がインドに比較して各段に貧弱だからである。そのため行政記録と統計制度に関するヨーロッパとインドの議論は肝心な問題をめぐって話が噛み合わない。

第3に、ヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会におけるレジスターベースの統計制度論は、行政記録の統計的利用の可能性をその一側面からしか見ていない。ヨーロッパの指導的政府統計家たちが議論しているレジスターベースの統計制度は、行政記録から行政評価・政策評価指標を導出する目的で構築される統計制度ではなく、行政記録から第二義統計(レジスターベース統計)を生産し、既存の調査統計を代替・補完するための統計制度である。それに対してインド統計評議会は、行政統計制度の劣化を行政制度の劣化の「直接的帰結 (corollary)」として、すなわち本稿の用語法でいえば「自己言及的な (self-reflexive)」反映として理解している。そのため同評議会は、その理解から一歩進んで「政府や地方公共団体が提供するサービスの範囲を統計的に監査する」統計的監査制度 (statistical audit) を検討しようとした。それは、(i)直接的に行政組織それ自身、そして(ii)間接的に行政対象としての社会、という次元の異なる2重の対象を同時に表現する行政記録から、(ii)行政対象としての社会を対象とした第二義統計を抽出するだけでなく、(i)当該行政組織それ自身を対象とした行政評価・政策評価指標を導出しようとする構想である。それは、

行政記録を情報基盤に(i)と(ii)の両側面を統合的に意識した統計利用を検討しようとしていた証拠である。それに対して、ヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会の指導的政府統計家たちは現在(ii)の情報側面のみ限定した統計利用しか考えていない。

インド統計評議会在が、行政制度の官僚制的組織の実態に踏み込んで、内部告発に近い検証内容を公開することができたのは、主要な行政統計を標本調査と平行に(類似の統計対象の重複を前提に)対比することができたからである。それが可能となったのは、インドでは幾つかの行政領域で、以前からすでに行政統計制度と標本調査制度を意図的に並立させる分権的な統計制度——例えば、民事登録システム(CRS)と標本登録システム(SRS)の対置、主任工場監督官(CIF)工場記録システムと経済センサス追跡調査(FuS)の対置、村落徴税官土地記録システムと作物統計改善(ICS)監視制度等——が存在していたからである。そのことは、インド統計評議会在が、世界銀行融資による統計制度近代化プロジェクトに反対して、行政統計制度を標本調査制度に一元的に置き換えることを批判して、分権的な統計制度の枠内で、行政統計制度の劣化問題に取り組むよう提言したことと無関係ではない。独立後インドの統計制度はこのように、主要な行政統計制度について行政組織外部から客観的にチェックする機能を備えた分権的な(decentralised)統計制度として発達していたのである。したがって、逆に、標本調査制度を行政統計制度やレジスターベース統計制度に一元的に移行させることも、分権的なインド統計制度の枠内では容認できないことである。

このように行政統計を標本調査制度等と平行に対比することによってインド統計評議会在がなし得たことは、事実上、行政組織の行政管理上の業績評価をはるかに越えた社会構造論的な体制評価といえる。インド統計評議会在が、行政制度の劣化として統計的に観察している事態は、行政組織が市民社会から遊離した抽象的で

歪んだ機能しか果たしていないという現実である。それはいわば国家と市民社会の分裂的関係の統計的表現といえる。それは、行政管理上の業績評価・成績評価というより、行政組織の社会体制内に占める社会構造上の位相を評価・批判する広義の行政評価・政策評価を意味している。こうした分裂的關係はインドの経済自由化によって一時的に深刻化しているが、経済の自由化以前からインドに存在する根本的傾向である。ヨーロッパや北欧諸国の国家と市民社会の分裂的關係がどのような行政領域のどのような行政記録の歪みとして現象するか？それはそれら諸国の官僚制的組織の実態に立ち入った実証的研究がオープンにならなければはっきりしない。本論文ではヨーロッパ統計家会議・国連欧州経済委員会の指導的政府統計家の議論を中心に検討したが、ヨーロッパの非政府の研究者たちの議論を含めてさらに広範な調査が必要である。それは今後の課題である。

現代インドでは、統計制度の基盤としての行政記録システムの最前線の一つとして、地方統計制度に注目が集まりつつある。しかしながら、インドにおける地方自治体統計制度の発達史はまだその緒についたばかりである。地方行政統計制度の発達には、地方行政記録の個票レベル情報の空白をきめ細かく編み上げてゆかなければ成り立たない。ヨーロッパと比較した場合のインド行政統計制度の後進性は個票レベル情報のクオリティの限界に凝縮している。したがって、地方行政記録と地方統計制度に焦点を絞ったヨーロッパとインドの比較分析が本稿の残された課題である。

### 参考文献

- 伊藤伸介 (2017) 「公的統計における行政記録データの利活用について—デンマーク、オランダとイギリスの現状」『経済学論纂』(中央大学) 第 58 巻第 1 号
- 伊藤陽一 (1999) 『「統計の品質」をめぐって—翻訳と論文』『統計研究参考資料』法政大学日本統計研究所 No. 61
- 上杉正一郎 (1960a) 「資本主義国における第二義統計の諸形態」『統計学』(経済統計研究会) 第 8 号, [『経済学と統計』青木書店 (改訂新版) 1974 年, 所収]
- 上杉正一郎 (1960b) 「第二義統計としての経済統計について」『東京経済学会誌』29・30 号
- 梅田次郎, 小野達也, 中泉拓也 (2004) 『行政評価と統計』日本統計協会
- 大屋祐雪 (1960) 「社会経済体制と統計」『熊本商大論集』第 12 号
- 大屋祐雪 (1995) 『統計情報論』九州大学出版会
- 岡部純一 (2000) 「官僚制的組織と業務統計の基礎概念」杉森・木村編『統計と社会経済分析Ⅱ 統計学の思想と方法』北大図書出版会
- 岡部純一 (2001) 「G. v. マイヤーの第二義統計理論の再構成: 「自己観察」概念の現代的展開」『経済学研究』(北海道大学経済学部) 第 51 巻第 1 号
- 岡部純一 (2002) 「カルカッタ・メトロポリスの世帯調査に関する予備的考察」, 『アルテス・リベラレス』(岩手大学人文社会科学部紀要), 70 号
- 岡部純一 (2003a) 「インド統計制度の現状と課題: 2001 年国家統計評議会報告から (上)」『統計研究参考資料』(法政大学日本統計研究所) 80 号 available at [https://www.hosei.ac.jp/toukei/shuppan/mokuji\\_sanshi80.html](https://www.hosei.ac.jp/toukei/shuppan/mokuji_sanshi80.html), viewed on 14 January 2018.
- 岡部純一 (2003b) 「インドの官僚制度と行政統計」『統計学』(経済統計学会) 第 85 号
- 岡部純一 (2006) 「政府業務記録と統計利用」経済統計学会編『社会科学としての統計学』第 4 集, 産業統計研究社
- 木村太郎 (1992) 『改訂統計・統計方法・統計学』産業統計研究社
- 工藤弘安 (1989) 「レジスター・ベースの統計制度」『研究所報』法政大学日本統計研究所 No. 16
- 工藤弘安 (1990) 「統計調査における情報提供 (Ⅱ)」『経済研究』(成城大学) 第 108 巻
- 工藤弘安 (1995) 「統計調査における情報提供 (Ⅲ)」『経済研究』(成城大学) 第 128 巻)



- 坂田大輔 (2012) 「インド統計学の実践性」『統計学』(経済統計学会) 第 85 号
- 関口智編 (2016) 『地方財政・公会計制度の国際比較』日本経済評論社
- 西尾勝 (1990) 『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 西尾勝 (1993) 『行政学』, 有斐閣
- 蛭川虎三 (1932) 『統計利用に於ける基本問題』岩波書店 [現代語版 1988 年]
- 古川俊一 (2000) 「政策評価の概念・類型・課題 (上)(下)」『自治研究』76 卷 2, 4 号
- 丸山博 (1958) 「人口動態統計調査史考」『統計学』第 6 号
- 水野谷武志 (2006) 「統計制度改革の国際的動向と統計品質論」, 『社会科学としての統計学 第 4 集』, 経済統計学会
- 森博美 (1992) 「業務統計の作成論理とその構造」『経済志林』法政大学経済学会 59-4
- 森博美 (2013) 「行政記録情報の情報形態と表式調査」『ディスカッション・ペーパー』法政大学日本統計研究所 No.1
- 吉田忠編 (1995) 『現代統計学を学ぶ人のために』世界思想社
- Central Statistics Office (2015), *Report on Basic Statistics for Local Level Development (BSLLD) Pilot Study in Urban Areas*, Ministry of Statistics and Programme Implementation, Government of India, New Delhi.
- Chaudhuri, Siladitya, and Gupta, Nivedita (2009), "Levels of Living and Poverty Patterns: A District-Wise Analysis for India," *Economic and Political Weekly*, vol. 44, no. 9.
- Conference of European Statisticians (CES) (2003), *Report of the December 2002 Joint UNECE – Eurostat Work Session on Registers and Administrative Records for Social and Demographic Statistics*.
- Department of Statistics (1998), *Indian Statistical System*.
- Feuerbach, L. (1841), *Das Wesen des Christentums*. [船山信一訳『キリスト教の本質』岩波書店, 1965 年]
- Flaskämper, P. (1949), *Allgemeine Statistik. Grundrisse der Statistik*, Teil I., 2. Aufl., Hamburg, Richard Meiner. [大橋隆憲・足利末男共訳『一般統計学』農林統計協会, 1953 年]
- Ghosh J. K., Maiti P., Rao T. J. and Sinha B. K. (1999), Evolution of Statistics in India, *International Statistical Review*, 67, 1, pp.13-34.
- Griffin, Tom (1999), "The census in Europe," *Statistical Journal of the UNECE*, Vol. 16, Issue 2/3.
- Harala, Riitta and Anna-Leena Reinikainen (1996), Confidentiality in the use of administrative data sources. *Statistical Journal of the UNECE*, Vol. 13 Issue 4.
- Hoffmann, Eivind (1995), "We Must Use Administrative Data for Official Statistics—But How Should We Use Them?" *Statistical Journal of the UNECE*, Vol. 12, Issue 1.
- Hoffmann, Eivind (1997), "Administrative Records and Surveys as Basis for Statistics on International Labour Migration," *International Statistical Review*, 65, 2.
- Marx, Karl (1843), Kritik des Hegelschen Staatsrechts (§§ 261-313), *Marx-Engels-Werke (MEW)*, Bd. 1.
- Marx, Karl and Engels, Friedrich (1846), *Die Deutsche Ideologie*, hrsg. von Wataru Hiromatsu, Kawadeshobo-shinsha Verlag. [渋谷正編・訳, カール・マルクス, フリードリッヒ・エンゲルス『ドイツ・イデオロギー』新日本出版社]
- Mayr, Georg von (1914), *Statistik und Gesellschaftslehre*. Bd. I (Theoretische Statistik), 2 Aufl., Paul Siebeck, Tübingen. [Bd. 1 の I ~ V Abschnitt について, 訳書: 大橋隆憲訳『統計学の本質と方法』小島書店, 1943 年]
- Ministry of Statistics and Programme Implementation (1999), *Report of Expert Committee to Review the Functioning of National Sample Survey Organisation*.

- Morgenstern, O. (1963), *On the Accuracy of Economic Observations*, 2nd ed., Princeton Univ. Press. [是永純弘他共訳『経済観測の科学』法政大学出版局, 1968年]
- Myrskylä, Pekka (1999), "New statistics made possible by the use of registers," *Statistical Journal of the UNECE*, Vol. 16 Issue 2/3.
- National Statistical Commission [NSC] (2001), *Report of the National Statistical Commission*, New Delhi. available at <http://mospi.gov.in/nscr/hp.htm>, viewed on 1 August 2016. available at <http://www.mospi.gov.in/report-dr-rangarajan-commission> [第1章～第9章の摘訳は, 岡部 (2003a)]
- Office of the Registrar General, India (2017), *Vital Statistics of India based on the Civil Registration System 2015*.
- Okabe, Jun-ichi and Bakshi, Aparajita (2016), *A New Statistical Domain in India: An Enquiry into Village Panchayat Databases*, Tulika Books.
- Panchayats and Rural Development Department (2008), *Self-Evaluation Schedule for Gram Panchayats (2007-08)*, Government of West Bengal, Kolkata.
- Planning Commission (2008a), *Eleventh Five Year Plan 2007-2012*, Volume I, Government of India, New Delhi.
- Planning Commission (2008b), *Manual for Integrated District Planning*, Government of India, New Delhi.
- Poulsen, Marius Ejby (1999), "Maintaining the quality of the registers used in the Danish Census," *Statistical Journal of the UNECE*, Vol. 16 Issue 2/3.
- Rath, N. (2002), "Decentralised Statistical System: Report of National Statistical Commission," *Economic and Political Weekly*, February 23, 2002.
- Second Administrative Reforms Commission (2007), *Sixth Report on Local Governance: An Inspiring Journey into the Future*, New Delhi.
- Thygesen, Lars (1995), "The Register-Based System of Demographic and Social Statistics in Denmark: An Overview," *Statistical Journal*, vol. 12, no. 1, United Nations Economic Commission for Europe.
- Thomsen, Ib and Ann Marit Kleive Holmøy (1998), *Combining Data from Surveys and Administrative Record Systems: The Norwegian Experience. International Statistical Review*, 66, 2.
- UNECE (2007), *Register-based Statistics in the Nordic Countries*, United Nations, Geneva.
- UNECE (2011), *Using Administrative and Secondary Sources for Official Statistics - A Handbook of Principles and Practices*, United Nations, New York and Geneva. [浜砂敬郎, 西村善博共訳「翻訳資料 S. ヴェイル (Steven Vale: 国連欧州経済委員会) 編著『政府統計のための行政的なデータソースと第2次的なデータソースの利用: 原則と実務にかんするハンドブック』」第1部および第2部, 『経済学研究』(九州大学経済学会) 第80巻 第5・6合併号, 2014, および第81巻 第1号, 2014]
- Weber, Max (1921-1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Paul Siebeck, Tübingen, S.603-612, 650-678, [世良晃志郎訳『支配の社会学 I』創文社, 1960年, 3-142頁]
- (横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授)