

# 統計の作成・公表・利用における公共性

神戸大学 金子治平

## 1. はじめに

経済社会統計整備推進委員会『政府統計の構造改革に向けて』（以下、『報告書』）は、行政施策のために作成していた政府統計<sup>1</sup>から、「公共性」をもつ統計<sup>2</sup>への転換を目指すものとして注目される。本報告では、この「公共性」に焦点を当てて、現在の政府統計の状況と改革で目指すべきものについて考察することを目的とする。

## 2. 公共性の定義と統計の作成・公表・利用

現在の政府統計の現状や『報告書』を検討するに前だって、「社会全体の」、「公開された」、「政府の」などの多義性を持つ公共性という用語を政治思想・法哲学の業績に依拠して整理しておく。

瀧川<sup>3</sup>は、「公共性が要請されるのは、共生すべき異質な他者が存在するからである」という多元主義の前提にもとづき、ロールズの公共的理由論を「何が公的問題であるかは、事前に自明なものとしてリスト化しておくことはできない」と批判する。さらに、ハーバーマスに依拠して公共性を公共圏（討議の場）として定義しつつも、ハーバーマスの公共圏に対する3つの規定のうち主題と理由については「公共圏における討議を経て、事後的に現出してくる」ものであり、事前に限定することはできないと批判する。従って、公共性＝公共圏を規定する中核的概念は、誰にでも開かれているという公開性であると主張する。次いで、その公開性を、情報提供（情報提供制度や情報公表義務制度）、情報公開（情報公開請求権に基づく情報公開）、説明責任という3つのレベルでとらえ、あるべき公開性とは単なる情報提供や情報公開ではなく「問責者の解釈枠組みにおいて情報が整序される説明責任のレベルであるという。以上のように、公共性とは、“利用者の立場から解釈・利用可能な状況で提供される情報の公開性を中核的理念として規定される公共圏（討議の場）”であるというのが瀧川の主張であり、本報告においても、同様に公共性を理解する。

したがって、統計に求められる公共性とは、統計の作成・公表・利用において公開を推し進めることによって統計に関する討議の場を作ることである。そこでは、「社会的ニーズ」を先験的にもつ特定の政府統計を想定することはできず、「社会的ニーズ」さえも統計の作成・公表・利用において公開を推進することによって作り上げていかなければならない。換言するならば、統計の公共性とは、作成された結果としての統計だけにとどまらず、その統計の作成・公表・利用という諸過程における手続きの正当性の問題である、ともいえよう。

このように公共性を理解するならば、公共性を保証するための統計の作成・公表・利用における公開性において求められる公共性は、抽象的には以下のように整理することができるであろう。

統計の作成と公共性：統計作成過程の十全な公開が行われること、すなわち、統計の吟味可能性＝真実性の検討を保証する公開性だけではなく、どのような統計をどのような目的で作成するかについても公開性が要求される。

統計の公表と公共性：統計として十分に公表される限り、公共性を持つことには異論がない。ただし、公表は説明責任

<sup>1</sup> 例えば、統計法第1条「この法律は、統計の真実性を確保し、統計調査の重複を除き、統計の体系を整備し、及び統計制度の改善発達を図ることを目的とする。」や「一部の府省横断的な統計を除けば、これまで、第一義的には個別の統計を整備する各府省の行政目的に利用することを念頭に作成される傾向が強かった」（『報告書（案）』p.8）などにそれが表現されている。

<sup>2</sup> 例えば、「統計が、行政以外の主体によっても幅広く利用されることを念頭に置いて作成され、社会が必要とする基礎的な情報を提供するという性格を持っていることをシンボリックに表現する後として「公共財」を用いている」（『報告書（案）』p.8）や、「統計は、それを直接利用している政策担当者や研究者、事業者だけのものではない。社会の基盤となる情報であり、全ての国民にとっての共有財産である」（『報告書』）などにそれが表現されている。

<sup>3</sup> 瀧川裕英「公開性としての公共性」日本法哲学会編『＜公私＞の再構成 法哲学学会年報(2000)』有斐閣、2001年。

のレベルでなければならない。

統計の利用と公共性：ある主体が統計を利用して、意志決定・行動を行うこと自体は私的領域に属するが、その主体の行動が社会に作用を及ぼすことによって公的領域に属する。とりわけ、行政活動において統計を利用する場合や、立法過程において統計を利用する場合には、すぐれて公共性を帯びることになり、公開性が保証されなければならない。

### 3. 政府統計の現状と『報告書』にみる公共性

以上のような統計における公共性の観点から、日本の政府統計における現状の問題点について、いくつかの点を順不同で指摘しておこう。1) 行政主体が利用することを主眼として政府統計が作成されてきた結果、どのような政府統計を作成すべきかという討議の場（利用者ニーズを知るための場）が設定されていない。2) SNA 統計ではその推計過程が明らかにされておらず、また推計で利用される統計調査の中には非公表のものもあり、SNA 統計の品質の検証が不可能である。3) 指定統計以外では公表の義務がないため、特定の施策に用いる調査などでは非公表のものがあり、施策の妥当性の判断ができない場合がある。また、継続調査でない単発的な統計調査の場合には「調査報告書」への利用可能性が低くなってしまいう危険性がある。4) いくつかの主要な項目については誤差情報が公表されているものの、詳細な部分については誤差情報が公表されていないため、利用者が意識しないで統計の誤用を行う可能性がある。5) 行政過程での利用（一次的利用）以外での、立法過程や一般国民の二次的利用に対する統計利用に制約が大きい、など。

『報告書』では、2)・5)の改善について触れているほか、1)については来夏を目処に具体化する予定の「司令塔」の役割の一つ<sup>4</sup>としている。

### 4. おわりにーリスク分析的考え方の提起ー

政府統計において公共性を確保するための方策として、リスク分析的考え方の導入を提起して報告を終わる。

リスク分析的考え方を政府統計に適用すると、完全かつ誤差を持たない統計は存在しないということを前提とし、科学的に統計の正確性を評価するリスク・アセスメント、費用と便益や正確性を比較考量することによって正確性を管理するリスク・マネジメント、統計作成・公表・利用過程について公開を進めて統計ニーズや求められる正確性について統計作成者と利用者（一般利用者以外の行政も含む）のコンセンサスを作っていくのがリスク・コミュニケーションとすることができる。このようなリスク分析的考え方を導入することによって、『報告書』でも明確には定義できていない「社会的ニーズ」を把握し、それに対応した統計を受容可能な正確性の範囲で作成して「公式統計」とすることができるのではないだろうか。リスク・コミュニケーションの場としては、National Statistics の Users Group のような利用者グループを設置することも考えられるであろう。

---

<sup>4</sup> 具体的には「ユーザー等の意見も反映しながら自ら統計体系の在り方や今後の方向性等を示し・・・」（『報告書』p.21）という表現になっている。