

「質の評価が困難なサービス活動」等を捉える統計を構築する方策

平成 20 年 7 月 11 日

三輪芳朗

1. 検討の視点と対象

「質の評価が困難なサービス活動」を象徴する分野として医療・教育さらに政府活動が想定されるが、これらのサービス活動が統計データから適切に捉えられているとは言い難い。それにも拘らず、これまで「適切ではない」統計が作成されてきて、何ら見直されることもなく現在に至っているのは、根底に大きな問題が放置されてきたのではと推量される。適切な統計が提供されているかとの問いに対して、医療・教育、政府活動等の「質の評価が困難なサービス活動」は根本的な問題を露呈させるが、他の「質の評価が困難」とは必ずしも想定されていない「(サービス)活動」においても少なからず同様である。

60 年ぶりの日本の統計法制度の改正に伴う、公的統計全般の本格見直しを課題とする統計委員会基本計画部会の下に設置された本第 2WG において、一から統計のあり方を検討する際、避けることの出来ない中心的な課題であると考えられる。本報告では、「質の評価が困難なサービス活動」を象徴する分野として想定する医療・教育さらに政府活動を念頭に置いて、その「困難性」に直面する状況をもたらしている原因とその解決に向けた具体的方策について検討する。

直面する最重要課題への第一の対処は(政府)統計に対する本格的な需要調査を実施することである。たとえば、的確かつ多様な政策評価の実行を可能とし、それにより実質的な政策論議が活発に行われ、適切な政策が機動的に実施される状況の実現に資すること(社会インフラの整備)に向けた国民的要求が潜在需要の中心に位置する。かかる潜在需要の実質的内容を調査し、政府統計の面でこれに対応するための条件・環境を整備することが最重要課題である。本報告の課題の中心は、需要調査の有効かつ効率的な実施のための条件と具体的方策の検討である。

2. 直面する最重要課題は(政府)統計に対する本格的な需要調査を実施すること

統計は国民の財産であり、社会の基礎的インフラである、と位置づけられた。この位置づけの実質的内容を明確にし、この位置づけへの現行政府統計の適合度を点検し、この位置づけにより適合した統計制度・「体系」の構築に向けた対応を開始することが今回の見直しの中心的(あるいは最優先)課題である。この課題に照らして、最優先に取り組むべき作業の中心が、(政府)統計に対する本格的な需要調査の実施である。

その有効かつ効率的な実施は容易でない。容易でない理由及び採用すべき対応策の概略は以下の通りである。2.5 の「距離の重要性」が理由と対応策の中心に位置する。

2.1 一般論

既存の（政府）統計に対する需要調査では不十分である。これまでは、従来の位置づけに従って、作成した統計（集計結果）を定められたルールに従って公表してきた。所管庁（担当部局）が、自らの「業務」の必要性に応じて開始した調査の一部を「統計」として公表してきたという側面が濃厚であり、国民の「需要」を強く意識したわけではない。

担当部局と従来の「利用者」のいずれもが、「需要調査の実施」という表現からイメージするのは、既存統計に関連して改善点・追加需要などである。「国民の財産としての統計」という位置づけに照らして必要かつ適切な統計の内容について考えてきたのではない。誰もが、既存統計のイメージに強く制約される。（さらに、本格的な需要調査を実施する誘因の存在に関しても疑問がある。2.3 を参照。）

より広範な国民に、「国民の財産としての統計」という位置づけに照らして必要かつ適切な統計の内容について問う（たとえば、パブリック・コメントを求め）ても、過去半世紀にわたる長期間の経緯に条件づけられ形成された統計のイメージ（既存統計の内容とイメージ、利用可能性、作成者の過去の対応に起因する改善可能性のイメージ）もあり、潜在的なものを含めた需要の把握・発掘・明確化、表明は容易でない。もちろん、「何が実現可能か？」まで踏まえた需要表明はほとんど不可能である。

たとえば、IBM360、パソコン、Google、宅配便、コンビニのケースについて、事前の需要予測と実績のはなはだしい乖離は象徴的であり、周辺の関係者（だけでは視野が狭すぎて）による需要予測は参考にもならない、かもしれない。

2.2 統計の位置づけの変更に加えて、現時点で本格的な需要調査が必要な背景的要因——現状と望ましい姿、潜在需要との間に壮大な乖離が発生し成長している可能性がある

60 年前の制度創設・確立期の時代背景と、その後の変化を反映した今日の時代背景との間に大きな相違がある。相違は以下の 7 点でとりわけ顕著である。このような顕著な変化・相違が、政府統計の機能、果たすべき役割、政府統計に対する需要を大きく変貌させた（可能性がある）。

- (1) 集権化から分権化へ。計画化から市場化へ。民営化・deregulation の進行。
- (2) サービス経済化の進展。
- (3) 経済学の変貌——マクロ経済学からミクロ経済学へ。マクロ経済学の変化。数理化と数量化。Econometrics、とりわけ microeconometrics の発展と普及。
- (4) 大型コンピューターの登場・普及、さらにパソコンの普及、インターネットの普及。
並行して、政府統計の需要者層が急拡大すると同時に変貌し、需要の内容・形態が大きく変化した。
- (5) 事前・事後の政策評価が広く求められるようになった。これに伴う政策の妥当性と透

明性に対する要求の顕在化・拡大。

(6) 以上の変化を反映した、政府・社会・国民経済に関する国民意識・要求の変化。

(7) とりわけ、1980年代以降の各国における統計の制度・役割や内容の見直しの大展開。

(——日本における統計法の改正も、その一環かもしれない。)

2.3 この需要調査には、現状の問題点・欠陥の発見・評価、さらに対応策・改善方法の模索という側面がある。”Who monitors the monitors? Who regulates the regulators?”という普遍的に存在する困難な課題と基本性格を共有する。——だから、調査方法、そのための仕組み・担当者などの面で新たな工夫が必要である。従来型の審議会・研究会は不向き・不適切である。

需要調査は、評価対象である担当部局あるいはその「関係者」ではなく、担当部局と一定（あるいは、かなり）の距離を実質的に維持する（できる）専門家の集団が実施する必要がある。

この集団は、国民の実質的代理人として、（その大部分が潜在的である）国民の声を発掘・収集・整理して、既存統計と照合し、技術的可能性の検討を踏まえて、今後整備すべき統計などの課題を明確化する。

潜在的なものを含めた需要の調査、既存統計と照合した不足統計の明確化、各種対応策の実現可能性の評価、その実施の performance/cost の評価という一連の作業は、短期間に終了するとはかぎらない。実施後も、さらなる改良の可能性がつねに存在する。このため、継続的にそのような活動に従事する専門家の集団を組織し存続させる必要がある。

専門家の集団にとっても、そのような作業の実施は容易ではない。複数の専門家集団から競争的にアイデアを募集し作業を外注するという類の選択肢も検討に値する。このため、たとえば、検討課題を明瞭化して、具体的作業を project として実施する主体を「公募」する方式などの新機軸を検討する必要がある。さらに、重要な分野については、中心となる research centers を創設するという選択肢も検討に値するかもしれない。——ここでも、担当部局との「距離」、運営方法と内容の透明性の確保が決定的に重要となる。

Research centers などを舞台とし、あるいはそれが設定する舞台を通じて実施する研究 projects や conference などの実施も重要な選択肢となり得る。

2.4 どこまでを政府統計とするかという点に関する検討も重要

政府統計とそれ以外の「統計」との関係は上下関係ではなく、適切な役割分担・分業関係を確立する必要がある。

政府統計にはいろいろな点で制約が厳しいという側面がある。2.3 の「外注」や research centers の創設を通じる政府統計以外の「統計」の充実も重大な選択肢となる。たとえば、

限定された地域で関連情報の収集（さらに、そのための社会的実験）を実施する調査 projects(pilot studies)の実行を補助（あるいは、委嘱）するという選択もあり得る。

このような舞台を通じる検討成果の中から、適宜、選択して政府統計の改善・充実に資するものを採用するルートを設定しておけば、この舞台を通じて政府統計の改善に向けたさまざまな実験・試行を実施することもできる。

また、担当部局からも、検討課題を提起し、自ら内部で実施した検討内容をこのような公開舞台における検討に任せること、さらに人的な交流も重要となり得る。

2.5 距離の重要性

需要調査は、評価対象である担当部局あるいはその「関係者」ではなく、担当部局と一定（あるいは、かなり）の距離を実質的に維持する（できる）専門家の集団が実施する必要がある。

近づきすぎでは見えないし、居場所（立場）が近すぎると全体像と遠くに存在する（かもしれない）需要に関心が向かない。現状の欠陥・欠落、潜在需要のいずれにも関心が向かず、認知できないおそれがある。

（潜在）需要は、自然には顕在化しない・・・。（××は歩いてこない。）

統計が社会の基礎的インフラとして適切な機能・役割を果たすという望ましい状態は需要・供給両サイドの相互作用の中で育つ。

世界の大勢から見れば、日本政府内部における統計担当部局の地位・位置づけが実質的に低く、それが果たしている役割が小さい。この状況を改善して占めるべき地位を占め、果たすべき役割を果たすためには、（潜在）需要を掘り起こし、これに適切に対応し、それが本来果たすべき役割を果たしてみせる（国民に実績をアピールする）こと、この積み重ねが必要である。

3. 需要調査の根本は、多くの国民が（潜在的に）抱く puzzles に注目し、その検討・解決に必要・有用な政府統計の利用可能性と不足・欠落、および改善可能性を具体的に調査・検討することである。政策評価の基礎資料としての政府統計の役割はその 1 側面である。

基本的なものとして注目され、その検討・解決に有用な基礎情報として政府統計の現状の検討と必要な「改善」が望まれそうな puzzles を参考として例示する。このような puzzles の検討に必要・有用な統計資料が利用可能な状態で整備されているか？

時節柄例示が容易であることを反映して、医療に関わる puzzles が多いが、特別の意味はない。

（１）放送・ソフトウェア開発・映像や音声情報の開発・生産、さらに流通や建設などの

分野でしばしば話題になる「丸投げ」「下請けイジメ」の実態はどのようなものか？付随して発生する弊害はどの程度の重要性か？唱導され実施されている関連「政策」の実効性と貢献度の重要性の程度はどれほどか？なかなか効果が上がらないとすれば、その理由は何か？1950年代から60年代に盛んに議論された製造業における「(下請)問題」と同質ではないか？どこがどのように異なるか？

- (2) 談合の弊害・社会的コストの具体的態様とその規模はどのようなものか？時代(背景)・分野によりどのようにどの程度異なるか？独禁法による規制などさまざまな対応策それぞれの有効性はどれほどか？規制により実現する(している)社会的便益の増加はどれほどか？
- (3) 「情報化」の進展による影響と社会的便益の増加(情報化投資の社会的収益性)は、各分野でどのような形態でどの程度実現しているか？たとえば、流通分野におけるインターネット販売の貢献は？鉄道・バス・航空などの予約や相互調整面での影響は？通信分野そのものでは？さらに、広告分野では？Securityや消防・交通事故などへの対応方法と時間の短縮の効果は？
- (4) 医療分野の需要と供給を条件づけている(制度・規制などの)多様な政府の関与は有効かつ適切か？改善の余地・可能性はないか？その方向性は？それぞれの側面について提案されている(さらに、想定できる、他の先進諸国で採用されあるいは採用が検討されている)多様な選択肢それぞれの performance/cost はどれほどか？
- (5) 医療サービス産業の効率性・生産性上昇率はどれほどか？さらなる改善の余地はないか？たとえば、過去20年間の質の改善を含めた生産性の上昇率はどれほどか？医療サービス各分野の効率性・生産性上昇率についてはどうか？
- (6) 国民皆保険制度のタテマエと実態はどれほど乖離しているか？現状を維持するコストはどれほどか？最適な制度は？長期的な見通しは？作成の前提となっている各種想定と作成された見通しとの数量的な関係はいかなるものか？
- (7) 先の医療保険制度改正論議でクローズアップされた日本における患者の平均入院日数の異常な長さの原因・発生メカニズムはいかなるものか？(注目され目標として想定された長野県でさえ、ドイツ・フランス・イギリスの平均値の2倍を超える。)また、各県間の大きな差は何によるか？適切な対応策は？
- (8) 現行制度下での医療費支出は国民(消費者)にどのような便益(価値)を与えているか？十分な評価に値するか？(USではGDPの16%を占める医療費支出に対する評価が一貫して国民的関心の的となってきた。)今後さらに激増すると予想される医療需要への対応は、これまでの延長線上のままでよいのか？システムの見直し・変更は不要か？
- (9) 長期間にわたって大規模に実施されてきた道路整備計画の(performance/cost)評価はいかなるものか？今後も継続されることになっている計画の評価は？計画・評価の前提となっている各種想定との作成された計画・評価との数量的な関係はいか

なるものか？

- (10) 医療過誤訴訟（増加）の実態はいかなるものか？今後の予想は？これに伴っていかなる影響がどの程度に顕在化すると予想されるか？
- (11) 救急患者「タライ回し」の現状と原因、今後の見通しはいかなるものか？適切な対応策は？同様に、産婦人科医・産院の現状と今後の課題は？麻酔科医については？他の分野では同様の「問題」は現実化しないか？
- (12) サービス業の低生産性、ホワイトカラーの低生産性に焦点を合わせた政策がスタートして久しい。主張・関連「施策」の妥当性・正当性の根拠は何か？唱導される対応策の有効性・適切さの根拠は何か？これまでのところ、通念およびそれを反映した anecdote、「識者」のコメントなどに基づくのみで、明確な根拠に基づいていないのではないか？現状では、国民（消費者）は、ex ante にはもちろん、ex post にも、唱導される政策の有効性・適切さを検討・確認できないのではないか？

すべての分野に関わる puzzles を一挙に検討の俎上に乗せるのは上策ではない。各種資源面の制約も厳しい。このため、以上のリストに、たとえば、警察・消防・裁判所(legal service)に関わる puzzles を追加するのが当面の選択か？（以下の分野を、政府が直接供給し、あるいは供給・配分に強く関与する分野のうち、サービスが各個人に直接帰属する医療・教育などと区別して”collective consumption”と呼ぶことがある。）

- (13) 犯罪検挙率が低下しているといわれる。本当か？本当だとすれば、原因は何か？どのような分野でどの程度低下しているか？地域差は？適切な対応策は？このような変化は、国民生活の「安全」に対する脅威としてどれほど重要か？マスメディアが与えるイメージは正確・適切か？（あるいは、過大・過剰か？）
- (14) 都市化、都市の高層化、人口の高齢化（さらに自動車の普及など）に伴って火災予防・「消防」面に新たな問題は発生していないか？活動の実績・performance 面で「問題」は顕在化していないか？今後の見通しは？
- (15) 裁判所(legal services)は本来期待されている役割を適切に果たしているか？法科大学院や新司法試験制度はいかなる見通しに基づいて採用されたか？その後の推移はどのように評価されるか？これらの点に関する検討を可能とする統計は利用可能か？裁判員制度の導入に関してはどうか？

4. 課題への対応

本格的な需要調査のために、いくつかの分野を指定して、それぞれの分野について数年間にわたる需要調査を実施するプロジェクトをスタートさせるべきである。調査プロジェクトの内容の中心は、それぞれの分野について、多くの国民が（潜在的に）抱く puzzles を発掘・収集・整理し、その検討・解決に利用可能・有用な統計情報の内容を調査・検討することである。

「質の評価が困難なサービス活動」を念頭に置きつつ、必ずしもそれに限定しないいくつかの分野について、(潜在)需要を発掘・調査し、それに基づき、政府統計の改善可能性、そのための課題・具体的方法などについて集中的に検討するための専門家による作業チーム(task force、委員会および作業部会)を設置する。作業チームは、担当部局から一定(以上)の距離を保ちつつこれと協力できる体制を構築し、これを前提として複数の専門家の集団に実質的作業を委嘱し、それらの集団の作業と連携して統計需要の本格的調査を実施する。

とりわけ 1990 年代以降のアメリカやヨーロッパ諸国で急展開した「統計制度・体系」見直しの経験と実績が大きな参考となる。作業チームは、各国における見直し開始時の背景、直面した課題と制約、採用した体制と方法、失敗を含めた試行錯誤の経過と実績、成果の評価と残された課題などについて調査する。大きな目標・方向性を定め、それに向けた improvements の積み重ねが各国で進展したプロセスに共通する。このため、作業チームの機能・役割は継続的であり、一回限り、一過性のものではない。

作業チームは、目的実現のために有効かつ適切な専門家の集団の組成を促し、専門家集団に対する統計担当各部局の協力を確保しつつ両者の協働を促すなど有効な活動に必要な条件の整備を実現する。

政府統計の本格的な需要調査の実質的作業を委嘱する専門家の集団の組織や構成、作業の具体的内容などの詳細については新たに設置される作業チームが決定する。その際に参考とすべきイメージの概略を以下に示す。

4.1 組織の性格・役割等

政府統計の本格的な需要調査の実質的作業を委嘱する専門家の集団の性格・役割、活動の仕方などについては 2.に見た。政府統計の需要調査という作業の本質から導かれるものであり、象徴的キーワードは「距離の重要性」である。

担当部局から一定(以上)の距離を保ちつつこれと協力できる体制を構築した専門家の作業チームといえども、具体的構成や作業内容・方法にまで立ち入って目的の実現のために有効かつ適切な専門家の集団を選任し構成し、その作業内容を監視・管理下に置くことは不可能であり不適切だろう。1 チームあたり 1 名あるいは 2 名程度のリーダーを指名して、作業スタート以前から適宜意見交換を行いつつも、実り多い成果の実現に向けた環境整備に役割を限定するのが適切である。

委嘱先の専門家の集団が単数であるのは好ましくない。しかし、あまりに多いのも好ましくない(3 つ程度か?)。

専門家の集団間の分野「調整」も好ましくない。

4.2 選択すべき分野の候補

統計需要の本格的調査を期間中に実施する対象分野の候補として次の7分野を想定する。

- (1) 流通——中心は小売業であるが、卸売業、さらにその上流も連動していることに留意する必要がある。
- (2) 金融——銀行・証券・保険などという伝統的な業態に限定すべきではなく、金融・資本市場の全体に対する目配りが必要である。
- (3) 各種 software の開発・生産・流通。
- (4) 医療。
- (5) 教育。
- (6) 警察・消防・裁判所 (legal services) ——政府活動のうち、“collective consumption” と呼ばれる分野の一部。
- (7) 建設・土木：建設業は通常は service sector には含めないが、difficult-to-measure sector である性質を共有する。

4.3 具体的検討課題(puzzles)——作業を委嘱された専門家の集団が、それぞれ自由に選択することになるから、いずれにしても単なる例示である。3. に列挙した基本的 puzzles のほとんどに加えて、次の如き puzzles or issues も検討課題として浮上する可能性がある？

* 流通——3.の(1)(3)。

- ・ 大店法の影響の評価——政治との関連に注目しすぎ？
- ・ コンビニの影響と貢献？
- ・ インターネット販売——それ以前に、IT (「情報化」？) の影響と貢献
- ・ 卸、小売のいずれにおいても、IT をはじめとする技術的条件の影響を受けて生産技術が変化し、業態間の盛衰も激しい。生産性との関連では、そもそも‘output’をどのように捉えるかという基本問題がある。——流通と金融は、従来“margin”(額 or 率)を評価対象の中心に位置づけてきた。生産性の計測との関連ではこの点の見直しが中心か？

* 金融

- ・ とりわけ 1980 年代以降の日本の金融分野で何が起こったか？「バブル崩壊」後に長期間にわたって大規模に「実施」された金融機関の「不良債権」対策を含む金融行政の影響と貢献の評価は？
- ・ 保険などの自由化の評価？——伝統的縦割り行政の cost and benefit の評価？
- ・ IT の影響と貢献——生産性？
- ・ 郵貯制度改革の影響の事前(および事後)評価？

- ・ 貸金業法改正による消費者金融金利上限規制の強化の影響の事前（および事後）評価？
cost and benefit？
- ・ 金融商品取引法の影響の事前（および事後）評価？

- * 各種ソフトウェア——3.]の（１）——映画、音楽、ゲーム・ソフトなども性質を共有する？

- * 医療、教育——3.の（４）（５）（６）（７）（８）（１０）（１１）がいずれも医療に関わる。——近年、医療と教育に関連する政策の見直しが大きな話題となった。しかし、いずれにおいても、数量的データに基づく検討がほとんど見られない。基礎となる政府統計は十分に整備され利用可能か？

- * 警察・消防・裁判所(legal services)——3.の（１３）（１４）（１５）を参照。——とりわけEUで進行した関連統計の整備とその改善の実態と評価、および、そのスタート時点における問題意識。

- * 建設・土木——3.の（１）（９）
 - ・ 入札制度、談合の実態と影響？
 - ・ ダムや道路建設に関わる政策の評価？
 - ・ 1990年代初頭までの産業規模と企業数の急拡大過程の実態（およびその詳細）と原因はどのようなものか（たとえば、分野、企業規模、地域ごとの情報は得られるか）？最近に至るその後の縮小（減少あるいは調整）過程についてはどうか？関連して官公需法の適用の実態とその影響はどのようなものか？いわゆる「地元優先」政策の実態と影響はどのようなものか？
 - ・ 耐震偽装事件を契機として成立・施行された改正建築基準法の影響の事前および事後の評価はどのようなものか？cost and benefit？

5. 期待される効果

政府統計に対する需要の本格的調査の実施およびそれに基づく改善作業を通して、政府統計は国民の財産であり、社会の基礎的インフラであるという位置づけによりよく適合したものとすることが期待できる。