

近藤康男氏（「農村と都市をむすぶ」1984年9・10合併号(No.400)より）

## 目 次

年頭所感 ..... 谷口信和（4）

### 特集 農林統計のあり方をめぐって —他人事ではない不正統計問題

- 隠蔽と偽証の「統計不正」を越えて「知る権利」を国民の手に  
..... 加瀬和俊（8）
- 読者からの手紙「他人事ではない不正統計問題」と近藤康男先生・農水省  
..... 谷口信和（18）
- 作報組織の将来は二つの未知数にかかる（著作集よりの抜粋）  
..... 近藤康男（26）
- 政府統計と農林統計の課題～混迷期の統計構築に向けて～  
..... 吉村秀清（33）
- 政府統計と農林水産統計の課題～全農林からの取組報告～  
..... 全農林労働組合（42）

### 森林総研研究成果報告

- 衛星画像を用いた広域の森林被害把握  
..... 森林総研本所・高橋正義（45）

[時評] シカの資源利用の課題と方向.....SK（2）

☆表紙写真 西表島と由布島をむすぶ水牛車（沖縄県八重山郡竹富町）（編集部）  
「農村と都市をむすぶ」2020年1月号（第70巻第1号）通巻第818号

## シカの資源利用の課題と方向



野生鳥獣による農産物被害は二〇一〇年度の二三九億円から一八年度には一五八億円にまで減少した。しかし、シカやイノシシなどの野生鳥獣問題が解決に向かっていくとの実感はない。農産物被害額こそ減少しているように見えるが、その要因は、野生鳥獣害などによって耕作意欲を無くし、耕作放棄したために被害額が少なくなっていることも影響しているのではない。また、シカの食害などによって荒廃した森林に集中豪雨が降ることで、各地で土砂崩れ、山崩れが起き、都市災害が引き起こされているとの指摘もある。さらに、シカやイノシシ、サル、クマなどの野生動物が都会に現れることによる交通事故や人身事故など、人間との緊張関係が高まっている。

こうした中で、鳥獣害対策として個体調整、つまり殺処分が行われている。シカ、イノシシは年間六〇万頭ほどが捕獲されているが、狩猟による捕獲はどちらも1/4程度で、大部分は有害駆除として市町村の助成を受けて行われている。そうして捕獲されたほとんどは、現地に遺棄されていると見られる。新たな環境問題の恐れや「もったいない」との観点から、資源的な活用が推奨されるようになった。国も野生鳥獣対策に約一〇〇億円を投じているが、有害駆除などにはこれまで一頭当たり八

千円の報奨金を支払っていたが、現在では鳥獣処理場に搬入した場合は九千円、その他では七千円と差をつけることで、資源利用に誘導しようとしている。しかし、現在のところ、漸増傾向にあるとは言え、シカでも処理場で肉として処理される割合は一割強、イノシシでは六〇程度に過ぎない。肉以外の皮や角などの利用に至っては、それぞれ八〇〇万円程の売り上げに過ぎない。

肉利用に当たっては、衛生対策の強化のため厚労省による野生鳥獣肉の衛生管理ガイドラインが二〇一四年に公表され、さらに昨年度からは農水省による国産ジビエ認証制度がスタートし、本年八月現在で八つの野生鳥獣処理施設が認証を受けている。北海道や歌山県など県独自の認証制度が先行し、その認証を受けている施設もあるが、現在六三三あるという施設から見れば、ほんの一部に過ぎない。しかし、昨年実施した我々の調査によると、処理施設で経営的に「とても良い」は二・三％に過ぎず、「まあまあ良い」が三三・三％で、「とても悪い」が一八・六％、「あまり良くない」が三九・五％と、経営的に成立していると自己評価している施設は1/4程度にとどまっている。さらにその割合は四年前の同様な調査からむしろ悪くなっている。こうした経営状況の背景には、処理・販売頭数の少なさや一頭当たり収益の低さが考えられる。調査では、「経営が悪い」とした処理施設の一頭当たり処理可能頭数は五・七頭に過ぎず、「良い」と

した施設の一・二・三頭と比較すると有意に少ない結果だった。また、農水省の調査でも明らかだが、資源利用として少ないながらも徐々に増加しているのは肉利用で、その他、骨や角、皮などの利用はほとんどされていない。

日本鹿の体重は最も大きいエゾシカでも一〇〇kg内外で、そこから取れる精肉量は多くても三〇kg程度でしかない。エゾシカより小型のホンシウジカやキュウシウジカなどではさらに少なく、売上を上げるには肉のみではなく、皮や角、骨などすべてを販売する必要がある。

シカの角は毎年生え変わるが、春から夏までの袋角と呼ばれる骨化する前の幼角は、乾燥して鹿茸にすると漢方の原料となる。中国や台湾では鹿茸生産を主目的とした養鹿業が盛んである。また、シカの革は柔らかいが丈夫で、様々な用途に使える。伝統工芸品である印伝は鹿革を使うが、現在ではほぼ中国からの輸入品で賄っている。さらに、骨は最近では肉と共にペットフードとして利用されつつある。

しかし、こうした資源利用が奨励され、進みつつある現在、同時に野生シカが取れにくくなっているとの声も聞かれるようになってきている。一つは環境省の推計のように頭数自体が減少に転じたこともあるが、シカが賢くなって捕獲を逃れるようになったこともあるようだ。スレジカやSmart deerと呼ばれるシカが増えている。実際に、処理場への捕獲シカの搬入時間は四年前の調査より

長くなっており、衛生基準である二時間以内の搬入が徐々に難しい状況も現れ始めている。

野生動物の資源利用は、保護と駆除の挟間で大きく影響される。シカについて保護から駆除に政策転換されたのは九〇年代半ばであり、八〇年代後半からシカによる農林被害が取りざたされて以降も、メスジカを狩猟対象から除外する、オスジカも一日一頭に狩猟頭数を制限するなどの措置が取られてきた。国の鳥獣害対策予算が急増して一〇〇億円を突破したのは二〇一一年のことである。さらに、鳥獣の資源利用に舵を切ったのは二〇一〇年代の半ば以降と最近のことにすぎない。

資源活用には、捕獲・処理・流通・消費のすべての過程でいまだ課題が多い。経営的な成立には、肉のみではなく、皮、骨、角などすべての部位を活用するシステムの確立や、鳥獣問題について都市住民の理解を深める取り組みが不可欠だろう。環境教育を含めた啓発活動が有効だが、資源利用には野生シカを対象とするだけでは、持続性を期待できない。欧州では野生鹿肉と養鹿肉が併存している。ちょうど魚の天然ものと養殖もののような関係だ。資源の持続的な利用には、こうした養鹿業の確立が有効だろう。

人とシカの棲み分けを含め、共存が可能な環境の創出や、シカ資源の持続的な利用方法の柱としての養鹿の再建をどう進めるかが、今後の大きな課題といえる。(SK)

# 年頭所感

谷口 信和

## はじめに「令」

令和元年の二〇一九年に（公財）日本漢字能力検定協会によって公募を通じて選ばれた「今年の漢字」の第一位は「令」となった。ある意味では当然であろう。世界で唯一、例外的に元号制度を維持している日本で大々的な行事をともなった改元が行われ、そこで採用された「よい」とか「立派な」という意味をもつ「令」の漢字が選ばれなかったとしたら一体どうなっただろうかと考えると分かりやすい。

しかし、「令」という漢字で筆者の脳裡に反射的に浮かんだのは、この漢字がもつプラスイメージとは反対に、現在の日本の国柄や政治状況を象徴的に表す「巧言令色鮮し仁」という言葉だった（『論語・学而』）。巧みな言葉を操り、人へつらう愛想のよい顔つきをする者には、人にとって最高の徳である仁の心が欠けているという意味であり、普遍的な「真理」に近い内容をもっている。

この対義語は「剛毅朴訥仁に近し」で、同じ孔子の言葉だ（『論語・子路』）。意志が強く、素朴で口数の少ない者は仁に最も近いという意味だが、トーマス・カーライルの「沈黙は金、雄弁は銀」とも相通ずる内容をもった、これまた普遍的な「真理」と考えられがちである。しかし、今日では空疎な言葉を操り、行動がともなわない饒舌という意味での雄弁は銅未満に過ぎないし、大切な説明を欠いた沈黙はたとえ不言実行であっても、饒舌と同じく銅未満に止まるのではないか。金の地位を獲得するのは十全な内容をもった大切な説明をとめない、人々の琴線に触れる雄弁、すなわち有言実行であろう。

## グレタさん―有言実行の人

アメリカの「タイム誌」が二〇一九年に世界に最も影響を与えた「ことしの人」としてグレタ・トゥーンベリさんを選んだ。一九二七年から始まった「ことしの人」で最年少の一六歳だという。二〇一九年九月二三日の国連地球温暖化対策サミットでの彼女の演説は世界に衝撃を与えた。その素晴らしい全文を紹介できないのが残念だが、あえて筆者が感銘を受けた部分だけを引用してみたい。

「生態系は崩壊しつつあります。私たちは、大量絶滅の始まりにいます。なのに、あなた方が話すことは、お金のことや、永遠に続く経済成長というおとぎ話ばかり。よくそんなことがいえますね：あなた方は、事実から目を背け続け、必要な政策や解決策が見えてすらいなのに、この場所に来て「十分にやってきた」と言えるのでしょうか：もし、この状況を本当に理解しているのに、行動を起こしていないのならば、あなた方は邪悪そのものです：あなた方は私たちを裏切っています。しかし、若者たちはあなた方の裏切りに気付き始めています。未来の世代の目は、あなた方に向けられています。もしあなた方が私たちを裏切ることを選ぶなら、私は言います。「あなたたちを絶対に許さない」と：世界は目を覚ましており、変化はやってきています。あなた方が好むと好まざるとにかかわらず。」（NHK 政治マガジンによる）

八歳の頃に気候変動の重大性について知った彼女はこれを抑え込む対策が十分には打たれていないことから落ち込んで無気力になり、一時期アスペルガー症候群や選択的無言症と診断されたこともあったが、様々な気候変動抑制の取り組みをする中で人々を変えることができるとの確信にたどりついたという。その後の「未来のための金曜日」という名の気候変動学校ストライキ運動から今日に至る経過は世界中の多くの人々に感動を与え続けている。

グレタさんの活動が意味するところは、第一に、気候変動の危機に立ち向かうための彼女の運動が単なる一時の感情に突き動かされたものではなく、科学的に根拠づけられていることであり、第二に、多くの人々に協調の運動を呼びかけながらも、まずは自ら小さくとも持続的で確かな運動を始めたことであっ

て、第三に、その活動の意味を積極的に「雄弁」に語り続けたことにある（有言実行）。今でも批判や反対意見が存在している気候変動に関する科学的知見をより厳密にするための研究と議論は不可欠ではあるが、少なくとも昨今の気象の状態が尋常ではなく、人々の生存に深刻な影響を与えていることは多くの人々に共有される素直な感覚と言ってよいであろう。そこで求められるのは気候変動の危機に対して、最初の一歩を踏み出す勇氣であり、行動であることをグレタさんは訴えて、多くの人々の共感を呼んでいることを肝に銘じておきたい。

一二月に開催されたCOP25に参加した日本のエースの「雄弁家」環境相は、「五年連続で温暖化ガスの排出量を削減してきた：日本の行動が石炭政策への批判によってかき消される」逆風の中で、「石炭火力発電に関する新たな政策をこの場で共有することは残念ながらできない」と石炭火力発電の今後のあり方についての具体的な言及を避けつつ、ひたすら弁明に努めた。だが、日本は温暖化対策に後ろ向きと認定され、環境NGOから二度目の不名誉な「化石賞」を贈られたことに、彼我の差が鮮やかに示されている。いつまでも「言い訳」ばかりしていて、「良いわけ」がないだろうというのが落ちである。

### 食料安全保障―国民的な議論になったか

さて、二〇二〇年を迎えた日本農政にとっての最大の課題は、気候変動だけでなく、待ち受ける様々な政治的・経済的・社会的リスクに立ち向かう食料安全保障を基本計画の中でいかに確立するかである。

二〇一九年九月六日に始まった政策審議会での基本計画の再検討は実質的な審議期間四カ月弱で、一月二三日に「次期基本計画の検討に向けた課題の整理」を行うところに漕ぎつけた。「現行基本計画の検証とこれを踏まえた施策の方向」を食料（九月一九日）、農業（一〇月九日）、農村等（一〇月三〇日）の各論で検討した後、本丸の「食料自給率・食料自給力の検証」を一月一二日に行い、基本計画の関連指標である農地見直し、農業構造の展望、農業・農村所得の増大、経営展望等の資料を一月二六日に検討して、一月九日に当初計画では「これまでの議論の整理、基本計画の構成」を議論する運びだった。

しかし、それに代えて、「食料自給率及び食料自給力の検証②」とともに、「荒廃農地」、「各府省施策も

含む農村振興政策の体系的整理」が行われ、どうやら一二月二三日に追加の会議が設けられることになったようである。これを踏まえて、二〇二〇年一月には「基本計画の骨子案、原案について議論」が行われ、三月には答申と閣議決定の予定となっている。

これまでのところ、議事録が全く公表されていないので、詳しい事情は不明だが、毎回膨大な資料を提示される中で、その内容を理解するだけでも委員の皆さんはさぞかし大変だっただろうが、議論はすでに大詰めを迎えていると理解してよいだろう。そう理解すると筆者の脳裡を一抹の不安がよぎる。一月一二日の議論を整理した一二月九日の文書では食料自給率等について委員から出された主な意見が列挙されているが、どうみても議論が煮詰まっているとは思えないからである。そこでは、食料自給率の目標値をどうするかについても、数字で示すことや目標値を上げること自体への疑問が提示されているし、カロリーベースと生産額ベースの自給率のどちらを重視すべきかといったこれまで繰り返し議論されてきた基礎的な論点が相も変わらず並列的に示されている。こうした議論が行われる一方、最も大切な「どのように自給率を上げるのか」といった具体的な点についての踏み込んだ議論がなく、せいぜい麦・大豆の生産拡大や米の消費拡大といった従来の議論が蒸し返されるに止まっている。

この間の国会でのやり取りもそうだが、現政権のいう「丁寧な説明」とは同じことを一方的に繰り返し説明することであって、一向に議論が深まらないことを少しも厭わない性格のものようだ。しかし、今日求められているのは「丁寧な議論」であって、熟議の過程で意見交換がなされ、出発点における認識から不断に深化するものに他ならない。本当に有言実行すべき基本計画を策定しようとするのであれば、今からでもよいから口角泡を飛ばすような議論を政策審議会に求めたい。もし、それが三月末までの閣議決定という日程では困難であるのならば、延期も辞さない覚悟が必要ではないか。そこに、実践計画としての基本計画の存在意義があるのだから。

(注) 基本計画の全体にわたる検討は本誌二〇一九年一〇月号及び谷口信和・安藤光義編著『日本農業年報六五 食と農の羅針盤のあり方を問う―食料・農業・農村基本計画に寄せて―』農林統計協会、二〇一九年二月、を参照されたい。

# 隠蔽と偽証の「統計不正」を越えて「知る権利」を国民の手に

加瀬和俊

## はじめに

二〇一八年、一九年ともに二〜三月を中心にして政府当局の関与した公的統計の不正問題がマスコミに大きく取り上げられた。その内容は統計技術的な問題ではなく、言論の自由、国民の知る権利に大きく関わるものである。公的統計を日常的に利用し、その発展を願っている者の一人として、論議の中で明らかになった事実と問題点を整理しつつ、統計行政が不明朗さを克服し得る方向について考えてみたい。

この間の「統計不正」問題とは、厚生労働省所管の労働時間統計と給与統計とで生じた一連の隠蔽・改竄・偽証を含む不祥事である。以下、その内容を簡潔に整理しつつ、問題を複雑にした官僚機構の隠蔽・無責任体質を

克服すべきことを確認し、国民の「知る権利」を確かなものにする手立てについて検討してみたい。

なお、以下の検討に際しては文献面では田中重人氏（東北大学）の作成されたホームページ『厚生労働省「労働時間等総合実態調査」に関する文献調査』(<http://tsjgeto.info/19a>)に、官僚層の行動様式の解釈については古賀茂明氏「働き方改革の捏造データの作られ方」(AERAdot' 二〇一八年二月二六日。閲覧は二〇一九年十一月二二日)に多くを負っている。

## 1、裁量労働制対象労働者の労働時間について

### (1) 問題の概要

二〇一八年の年頭国会において安倍内閣は「働き方改革」の一環として、裁量労働制の拡大を大きく取り上げ

ていた。裁量労働制は研究者、新聞記者、企画業務を担う人々のように、労働成果と労働時間とが相関しにくく、時間を自由に使い、作業場所を自由に移動して仕事をしなければならぬ人々には適合的なものであるが、雇用者一般に広くそれを拡大することは、八時間でできるはずだと企業側が判断するノルマをどんどん増やして、残業代無しで長時間の労働を強いられる恐れがあるため厳しく制限されている。これに対して安倍内閣は財界の要望を受けて、この制度を広く拡張する方針を法案に盛り込み、しゃにむに成立させようとしていた。

そこで安倍内閣は国会での審議を有利に進めるために、「裁量労働制適用労働者の労働時間の方が一般労働者よりも一日の総労働時間は短い」ことを示す統計がほしいと考えていた。しかしそうした統計は存在しなかった。——厚労省に作らせようとしたのか、あるいは厚労省側が政治家の意向を忖度して自主的に作ったのかは不明であるが——、「政府は裁量労働制を拡大したいから、裁量労働制の方が労働時間が短いデータをつくれないか」ということで、つくらせたのではないか（『第一九六回国会衆議院予算委員会議録 第十二号』二〇一八年二月十五日、一五頁。山井和則議員の発言）と誰もが解釈するであろうタイミングで、この要望に応える統計が公表されたのである。すなわち厚労省は、数年前に作成

してあった裁量労働制対象労働者の労働時間に関する統計を利用して要望に沿った統計結果を作り出し、首相はこれにもとづいて衆議院予算委員会（一月二十九日）において「裁量労働制で働く者の方が一般労働者よりも労働時間が短い統計がある」と述べ、一般労働者への裁量労働制適用は危険だとする反対論を抑えて一気に法案を成立させようとしたのである。しかるに無理をして作った統計には、不合理な数値が大量に存在し、厚労相も首相も統計の作成方法が間違っていたことを認めてその発言を撤回したのである。

このようにこの問題は、政治から離れて事実にくしくして作業をしなければならぬ統計関係部局が、時の政府の利害のために誤った情報を広めようとしたという重大な事件であった。ではどのようにして不適切な統計が作られ、その不正があばかれたのであろうか。

## (2) 厚労省の異常な秘密主義

それまでほとんど注目されることなく放置されていた問題の調査は『労働時間等総合実態調査』（平成二五年）という統計調査であり（以下「二〇一三年統計」と称する）、数年ごとに不定期に実施されてきたが、この年度の調査は裁量労働制の対象労働者の労働時間を調査していたため、その部分が政府の利用するところとなったのである。

統計書は公的な統計であれ、それ以外のものであれ、その統計に使われている用語の定義と、統計作成のプロセス等についての説明がなされ、回答者ないし調査員が記入する調査個票が掲載されていることが普通である。しかしこの調査は定期的に行う重要調査として位置付けられてはいなかったこともあり、報告書の説明部分は簡略で意を尽くさず、調査個票の様式も掲載されていなかった。そのために恣意的な読み方が可能と判断されて悪用されたものと思われるが、国会審議の中で目立ったことは、厚労省がこの統計について極端な秘密主義を貫こうとしたことであった。たとえば、何が調べられているのかを知るために調査個票を示してほしいという野党議員に対して、加藤厚労相は衆議院予算委員会（二〇一八年二月一四日）において、はじめは「調査票はなくなっている」としてその開示を拒んでいる。しかしそれが通らないと見ると翌日の同じ会議において、この統計は統計としてとったものではなく企業に対する労働基準監督署の指導の一環としての面談の中で得られたものであり、どのような調査をしているかは指導の手の内を明らかにすることになるため開示できないとして、国会への提出を拒否している。すなわち、この調査は「統計調査」ということでしているわけではなくて、調査指導をまずやっていくという、そしてその一環の中でこうした情報

をとっていく…そこに支障があれば、まさに監督指導そのものにも実際入っていくわけですが、そういったトータルのものお示しするというのは非常に難しい」、「調査の具体的な中身について開示することは今後の調査にも支障を来すということでお出しをしていない」、「調査票を示すと」調査そのものの視点等々を開示することにもつながるので、それはできない」と頑強に拒否し続けている。

厚労相のこのような態度は、野党議員に対してこの統計書の解釈に作為・偽りがあり、それが明らかになることを厚労省は恐れているというメッセージとなったため、この統計書に対する質問が繰り返しなされ、結果として厚労省が作成した「裁量労働制対象労働者の労働時間の方が短い」という結論は全くの偽りであり、作成者はそれを知った上で提出していることが明らかになったのである。なお厚労相が一貫して「廃棄した」と言っていた二〇一三年統計に関する元データ等を含む資料類は、二月二三日に厚労省の地下倉庫で三二箱分の段ボール入りの状態で発見されて、審議の重要資料となっている。厚労相は偽証罪の対象にはならないのだろうか。

### (3) 統計の作られ方

首相が二〇一八年一月二九日の衆議院予算委員会で示した一日の労働時間は、一般労働者が九時間三七分、企

画業務型裁量労働制対象労働者が九時間一六分で、裁量労働制の方が労働時間は短いという内容であった。しかし国会での審議を通じて明らかになったのは以下のよう  
な事実であった。

1) 裁量労働制対象労働者については表1に示すように、二タイプの裁量労働制のそれぞれについて労働時間が「平均的な者」と「最長の者」との区分があり合計四つの一日当たり総労働時間が示されている。その値の幅は九時間一六分から一二時間三八分までの開きがあるの  
であるが、首相・厚労相はこのうち最短の九時間一六分を裁量労働制下の全タイプの平均労働時間と偽って議会  
に示し、議論を進めていたのである。

2) これに対して一般労働者については、二〇一三年統計が同じ方式では調査していないため、別の複雑な方法で推計値を出している。その方法はいささか理解に苦しむものであるが、山越敬一・厚労省労働基準局長の説明によれば以下の通りであった。

「一般労働者につきましては、この平均的な者というのは、その月において最も多くの労働者が属すると思われる時間外労働時間数の層に属する労働者をまず選択し、その者の一か月の毎日の時間外労働を見まして、その最も長い日を記入するということになっていたわけでございます。」（『第一九六回国会衆議院予算委員会議録

第十三号（その一）』二月十九日、十六頁）。

加藤厚労相は同じ手法を次のように説明している。

「一般労働者については：平均的な者とは、調査対象月において最も多くの労働者が属すると思われる時間外労働時間数の層に属する労働者のことをいうと記載されているが、労働時間の選び方については記載がなかった。この点について精査した結果、当該者の調査対象月における法定外労働時間の最も長い日と最も長い日について、当該労働時間をそれぞれ別個に記入することになっていた。」

（同上、十三頁）

どちらも要領をえない説明であるが、こうして作られた一般労働者の「平均」

表1. 裁量労働制対象労働者の実労働時間別人数構成比と1日あたり平均労働時間（2013年4月現在）

		実労働時間別人数構成比(%)											平均労働時間
		～7時間	7～	8～	9～	10～	11～	12～	13～	14～	うち18～		
専門業務型	平均的な者	9.9	13.6	21.7	23.1	12.6	8.4	4.6	2.7	3.3	0.5	9時間20分	
	最長の者	7.3	3.5	3.2	8.3	8.9	15.5	12.3	12.0	29.1	8.5	12時間38分	
企画業務型	平均的な者	8.3	10.8	23.8	25.2	13.8	9.1	5.4	2.0	1.4	0.1	9時間16分	
	最長の者	7.6	2.4	4.3	10.7	13.0	16.8	16.4	11.7	17.1	3.1	11時間42分	

出典：厚生労働省労働基準局「平成25年労働時間等総合実態調査結果」表49～表52より集計

注：「平均労働時間」における「平均的な者」は各事業所の「平均的な者」の全事業所の平均値、「最長の者」は各事業所の「最長の者」の全事業所の平均値である。

時間数は、平均値でも中位数でもなく、調査対象事業所内で最も多くの労働者が属する労働時間階層（これが「普通」の残業時間という意味で「平均的な者」とこじつけているのである）の中で一か月間に最も長い一日の残業時間を選び出し、その全国平均を算出したと解釈できる。

彼らは「廃棄した」と言いながら原資料があることを知っており、後でそれが発見されて、一か月の各日の残業時間が生の数字で記入されていたというのであるから、単純に平均値でも中位数でも算出できたはずであるが、何故このように回りにくい、論理的には意味のない方法をとったのであろうか。

その答えはおそらく、平均値でも中位数でも一般労働者の方が総労働時間が長いという結果にはなってくれなかったのだ、しかたなしに論理的には無意味でも一般労働者の方がその値が長くなる数値を作るために、苦し紛れにこの演算方法を考え出したとしか解釈できない。「廃棄した」と言っていた以上、原資料を発見されて個人毎の毎日の数値まで野党議員に点検されるとは予期していなかったために、彼らは算出された結果としての「平均的な者」の数値さえ出せば、議員たちはそれを信用して議論するほかはないだろうと思っていたのであろう。

ともあれこうして算出した一時間三七分という残業時

間に所定内の労働時間であるはずの八時間を加えたものが首相と厚労相が強調した九時間三七分という数値であった。明確なことは、裁量制労働者については一二時間を越える平均労働時間数があるにも拘わらず、表1のうちの最低時間を採用しているのに対して、一般労働者については人数の最も多い階層の中での最長時間を採用しているという事実である。

なお、その後、個票にもとづいて精査したところ、原データの二二%が「一日の残業時間が二四時間超」、「一か月の残業時間より一日の残業時間が長い」などの異常値であることが厚労省から発表されて、調査の杜撰さが際立つ事態になっている（朝日新聞二〇一八年五月一六日）。

3) ところがこれで細工が完了したわけではなく、この推計には大きな欠点があったことがすぐに明らかになった。というのは、この統計でいう「一般労働者」にはパート労働者を含んで調査していることが判明し、先に苦勞して算出した残業時間に八時間をプラスすることは実際よりも過大に総労働時間を示すことになること判明したのである。厚労省観察チーム「裁量労働制データ問題に関する経緯について」（同年七月一九日）（前掲、田中重人氏の「文献調査」にもとづき検索した）は、この点について以下のように述べている。

「当時の担当者としては：実際に一日の法定労働時間である八時間働いている者についての数値であると誤解しており、一日の実労働時間が八時間未満の者も含まれた平均であることに気付かなかった。」

以上のように、裁量労働制対象労働者の方が労働時間は短いという政府の主張は、裁量労働制対象労働者の労働時間を過少に、一般労働者のそれを過大に歪曲した結果、導き出されたものであることが明瞭である。統計の専門家たちにはわかっていたであろうそのような不当な比較をあえて行ったのは、「資料は廃棄された」といえば野党は発表された数値を信用するほかはないと高をくくっていたからである。

以上のような経緯を経て、問題の統計値が偽造と誤謬の塊であったことが反論の余地なく明らかになり、政府はその統計値を撤回したが、その理由は統計作成者の誤りによるものとされ、「意図的な偽造ではないか」と追及した野党側の見解とは平行線のままで審議が終わっているのである。

#### 4) 残業時間は妥当だろうか

一上で見たように、二〇一三年統計の利用の仕方は批判に堪え得ないものであるが、それによって把握された所定外労働時間の統計数値自体は有効なのだろうか。筆者はこの点についても、その値を信用することは困難であ

ると判断する。というのは、その調査方法について加藤厚労相は「企業にこれを書いて下さいといって（調査票を）引用者追加）渡したのではなく、その現場に監督指導の一環として行っています、そのときにとってきたデータを集計して」統計を作成している、「統計調査ということでしているわけではなくて、調査指導をまずやっていくという、そしてその一環の中でこうした情報をとっていく」と説明している（前掲、二月十五日議事録、一二頁）。調査・監督に向いた者は労働基準監督官であるというから、企業側としては従業員の残業時間についての回答においても、明白な違反になるような回答は避けたはずである。また、全国で一万一千を超える標本事業場に労働基準監督官が指導と統計作りを兼ねて一斉に訪問しているのであるから、残業代を示す賃金台帳やタイムレコーダーの記録をいっいち確認していたとは考えにくい。その意味で、各事業場が示した労働時間がほとんど吟味されることなしに使用されていたと推測される。そのようにして得られた統計は、どこまで統計の名に値するだろうか。

そのような融通のききやすい統計事情であればこそ、「働き方改革」のために必要な統計の作成が政府から注文されれば、軽い気持ちで組織的に努力してしまうのではないか。厚労相が説明しているような調査方法が他の

統計でもなされている可能性は十分高いのだから、今後の労働統計は常にそうした可能性があるものとして慎重に読み込んでいかなければならないことになる。口先だけではない学術的利用目的の個票利用の解禁が強く要求されているゆえんである。学術的利用の申請に対してあれこれの障壁を立てて門前払いをするのではなく、統計法に書かれている通りに個票の利用を広く認めていれば、調査票様式についてもその現実の記入の仕方についても外部者が知ることができ、今回のような秘密裡の怪しい計算は不可能になるのである。

## 2、給与の過少表示とその修正

前年における裁量労働制対象労働者の労働時間をめぐる統計擬装事件のほとぼりがさめない二〇一九年一月には厚労省に統計不正問題の第二弾が発生した。これは、給与額の月別変動を把握する基盤的な統計である「毎月勤労統計調査」（以下、毎勤と略称する）の調査方法に関わる問題であり、主として二つの内容を含んでいた。

その一つは、厚労省が二〇〇四年以降、平均給与を算出する方式を法律によって定められた手順とは異なる自己流の手順で実施しており、その結果として給与が過少に把握されていたために、それをもとにして支給額が決められていた生活保護・雇用保険等の支給額が過少になっ

てしまい、その補填のために二〇〇億円の事務費を含めて七〇〇億円の支出が必要になったという事件であった。具体的には、給与の平均額を算出する方法として小規模事業所については抽出率を低くし、最上階層の五〇〇人以上事業所については全数を調査するとしていた規則を無視して、大規模事業所の多い東京都については約三分の一の抽出調査にしていた——しかも総務省には規則通りに調査していると虚偽の説明を続けていた——という問題であった。しかもこの際、母集団の構成に合わせる修正作業をしていなかったために、それをやるようになった二〇一八年一月以降、給与額が顕著に上昇することになってしまったのである。

いま一つの問題は、抽出調査の対象者を三年に一度ずつ全数を入れ替える方式を継続するという厚労省の当初の方針が、首相秘書官の意見にそって急遽、一年ごとに三分の一を入れ変える方式に変更されたのではないかと、いう疑いであった。

これらの問題が大きく取り上げられたのは、この二つの措置が二〇一八年の給与の増加を演出して、アベノミクスの成果を誇るためになされたのではないかという疑義にもとづいていた。

このうち後者については確たる結論をみなかったが、前者については二〇〇億円を超える新たな国庫負担をも

たらしめたという実害と、東京都を含む多くの部局が同調しなければ実施しえない違法行為が長期間なされ続けたという重大さもあって、明確な対処が必要とされてきた。しかし経過を検証して二度に渡って出された調査報告書の結論は、いずれも「不正はあったが、意図的に隠蔽しようとしたとまではいえない」という、事実上過失を問わない内容であった。また、何のためにこのような法令違反が長期にわたってなされ、統計委員会等に対しては法令通りに実施しているという虚偽の説明が続けられていたのかについて納得のいく説明がなされなかったため、マスコミと世論の批判は強いものがあった。

もちろん企業側が各種の統計を負担と感じて、その義務の軽減を要求していることはよく知られていたのであるから、本当に抽出操作に切り替える必要があれば抽出方法を明確に定めた上で総務省にその承認を求めれば良かったのに、なぜそれを長期にわたってしなかったのかという疑問が残るところである。また、五〇〇人以上の事業所を抽出調査にしたことよって給与額が過少に評価されたということは、五〇〇人以上の事業場の中にあって相対的な小規模層に抽出率が傾斜的に高かったことを意味するのであるが、抽出方法の原則はどのようなものであったのか、大規模事業場には調査負担を減らす傾向が顕著であったのはなぜなのか等についても説明が

必要なはずである。

### 3、行政機構の隠蔽体質

政治家・行政機構が重要な資料を「廃棄した」として隠蔽することに私たちは馴らされてしまっているが、統計不正問題では行政当局が他人の意向について文書を偽造するという事実上の犯罪まで起こっている。具体的には、厚労省の職員が統計委員会の西村委員長の意向として、「統計委員長は非常勤の時間給のアルバイト公務員ではない」と、「これ以上、本務に支障をきたす形では協力できない」と、国会審議への出席を拒否する文書を国会に示したことに對して、当の西村氏が「そのような『文書』を提出するように指示したことはない。極めて遺憾だ」と反論したという事件である。こうした行為が私文書偽造の罪に問われることなく、何度でも繰り返し実施できるのは困ったことである。なお、厚労省の役人の本音が審議会の委員長などは「時間給のアルバイト公務員」に過ぎず、国会に出るなどという厚労省の意向には当然に同調すべきだという傲慢なものであったことは、役人の正直な本音として今後も長く記憶されることであろう。

いずれにせよ、自分たちに不利な動きが生じた際に、彼らが反射的に発する「記憶にない」、「記録がない」、「廃

棄した」、「出席しない」といった言い方に対しては、発言者の名譽が著しく低下するような制度と雰囲気を作られることを望まずにはいられない。

### おわりに

以上みてきたように、どの事件もすっきりとした解決には至らずに、政府の過剰な隠蔽体質についての国民の怒りを引き起こしたまま終結している。幸いにして、裁量労働制については政府の非が明確になり、法律から裁量労働制の拡大方針が除かれたこと、給与統計については長期の不適切な扱いの経緯が明らかになり統計処理が是正されたことの二点において、野党側の結束した批判がその正当性を証明できたといえる。

しかしそれによって官僚機構の隠蔽体質、忖度にもとづく与党政治家へのすり寄りが克服されたわけではない。残念ながら今回のような後ろ向き対応をなすお何度も繰り返さなければ日本の政治と行政の関係は、まともな域に到達しないのかもしれない。こうした形で行政機構の不適切な行動が存在したことを記憶と記録にとどめておくことが今なお日本では必要であるという実態をふまえ、あえて本稿で問題の教訓を確認した次第である。

最後に前途多難を思わせる後日談を二題追加しておかなければならない。第一は、昨年七月、統計不正の再発

防止策として内閣官房に審査を一元化すると伝えられたことであり（日経、七月二五日）、泥棒を警察官に任命するような措置が適当だろうかと考えさせられた。第二は、昨年一月、安倍晋三後援会員が首相主催の公的な「桜を見る会」に八百五十人もが招待されていると国会で質問されると、直ちに一万七千人に及んだという招待者の名簿は廃棄済であると発表されたことである（朝日新聞、一月一五日）。「知る権利」の後進国から脱するためには、こうした反射的対応を国民の運動で何とか不可能にするところから始めなければならない。



# 読者からの手紙「他人事ではない不正統計問題」と 近藤康男先生・農水省

東京大学名誉教授 谷口信和

## 1、特集の背景と近藤康男先生

### (1) 編集部に届いた読者からの手紙

冒頭からいきなりポロポロになった印刷物の原本のPDFファイルを提示する無作法をお許し願いたい。直接に印字を読むことが困難になるほど劣化し、破損した原本は「作物報告組織の将来は二つの未知数にかかる（第一回作物報告事務所長会議に於ける挨拶の原稿）」というタイトルのもとに、「農林省統計調査局長 農学博士 近藤康男」先生が一九四七年七月二日に報告されたものである。

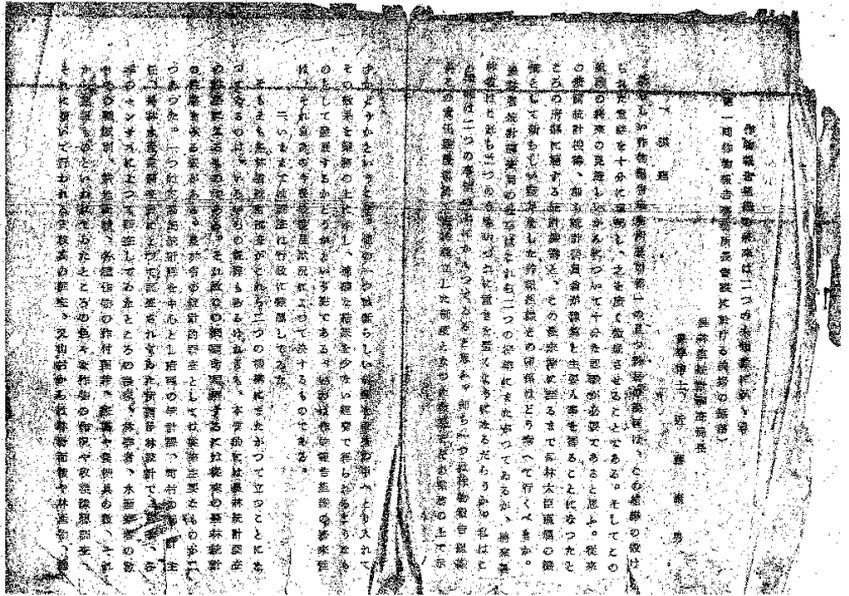
「先生」という敬称に違和感を抱く方が多いと思われるが、近藤康男先生は一九四六年三月一六日に東京帝国大学農学部農業経済学科農政学経済学第二講座教授に

「復職された」後、翌年の四七年六月一八日に「農林事務官兼任農林省統計調査局長」に任ぜられている(1)。

まさにその直後の会議における挨拶の原稿の原本(記録)と思われる。

このファイルとともに、全文復元して判読の上で印刷した文書と、「他人事ではない不正統計問題」というタイトルを冠したお手紙を二〇一九年八月に農村と都市をむすぶ誌編集部に送って下さったのは「地方局の県拠点に勤務し、四〇年近く統計業務に従事している」読者である。同氏によれば、「栗田百寿(ひろみ)」という方が記録した後、配布または流出し、その後、何度も複写されたものと思われ、「平成一七年頃、事務室の片付け中に偶然発見した」とのことである。

お手紙によると、「これまで、統計の仕事に誇りを持



第一種作物検査報告書所載統計資料の誤謬の疑念  
 農林省統計課長 近藤 康男  
 農務局長 近藤 康男

てずに悩んだとき、調査が壁に当たったとき、この挨拶文の結語にある・・・行政からの独立性、従事者の責任力、科学的・経済的手法を保持した統計組織・機構の存在が日本を真に民主的な国家として建て直す・・・という言葉に勇気をいただいたという。

お手紙のタイトルにあるように、厚生労働省の不正統計問題が国会やマスコミで大きく取り上げられているが、農林水産統計関係者も他人事ではないと危機感を抱かれたことが投書の背景にある。お手紙には農林水産物輸出一兆円目標に黄色信号が点っていること、農林水産物輸出は食料自給率と相関関係にあり、限られた生産基盤での輸出増加は国内供給力の低下に結びつくこと、食料供給に関する国民意識調査が止まっていることに對する農水省の見解が「決まりきった回答にしかない」と消費的なことに批判の声が上がっていること、そして農水省に食料自給率を軽視するような方針転換があらば、厚労省の二の舞になるといった危惧が列挙されている。そこで、是非ともこの文章を本誌に掲載して欲しいというのがたつてのご要望であった。

実は昨年の本誌八月号で、筆者が本誌前編集代表の梶井功先生を悼む弔文を認めたが、それを読んで、昭和生まれの巨星の梶井先生の功績に感銘を受けるとともに、梶井先生が尊敬してやまなかつた明治生まれの巨

星、近藤先生を回想したのが投書のきっかけだったとおっしゃっている。そして、明治、大正、昭和、平成を生き抜いた「一途の人」近藤先生の御意志を令和に生きる私たちが遺産として引き継ぎ、統計を巡る課題解決や農林水産省が進むべき道標となることを信じてやみませんとの言葉を添えて、本誌への激励の言葉を頂戴した。

本来ならば、以上のような恣意的でランダムな引用ではなく、投書本文のもつ格調高い内容を多くの読者の皆さんにお伝えすべく、全文の掲載をお許しただきたかったのだが、「追伸」でそうしたことが厳禁されていた。

そこで、必死になって投書子を探し出し、許可を求めようとしたのだが、残念ながら投書子を見つけることが叶わなかった。

そのため、投書子の提案に沿う形で、①厚生労働省の統計問題をめぐる顛末を整理した論考、③『近藤康男著作集 第一〇巻 農林統計の理念』農山漁村文化協会、一九七五年に掲載されている、近藤先生自身が校閲された上記の論稿<sup>(2)</sup>を引用させていただき、これに、②本特集の経緯などを記した本稿、④農林統計の今後のあり方を検討した論考、⑤農林統計問題に対する全農林労働組合の立場と要求、という構成で特集を組むことにした次第である。投書子と読者の皆さんのご理解をお願いしたい。

## (2) 近藤康男先生と「作報組織の将来」

七二年前に執筆された近藤論文の内容は全く色褪せないどころか、昨今の統計をめぐる状況の中で一層光輝いている。上述の投書子の指摘の通り、農水省の統計担当職員の間では長い間様々な形でのコピーが出回っていた(いる)との話を聞いている。本文を読んでいただければ十分なことはいうまでもないが、近藤先生の経歴にふれながら、この論文の意義について若干の整理をしよう<sup>(3)</sup>。

一八九九年一月一日生まれの近藤先生は、一九三九年二月二〇日に農林省統計官(農林大臣官房統計課長)兼東京帝国大学助教となられ、農林省の内部から農林統計に関わる特別の立場に立たれることになった。そして、二年間かけて後に「近藤改正」と呼ばれる農林水産業調査規則の全面的改正を実施した。その第一は農家へ申告義務を課した上で、センサス方式(悉皆調査)による農業の基本的統計調査を実施したことであり、第二は従来の方式を踏襲したまま強化し、統制業務に使える統計に整備したことである。とはいえ、ご自身の評価では「統計調査を行政業務の一翼ではなく調査事業としてみなくてはならないという見解に私が徹底していなかった」ことから、「この改正案は調査組織に対して過重な労働力投下の負担を課するものであった」とされてい

る。

先生は一九四一年七月二七日に東京帝国大学教授に昇任され、本務となったが、統計課長は兼任されていた。しかし、一九四三年八月六日には依願免官という形で大佐と農水省を追放されることになった。いわゆる思想弾圧である。しかし、八月三日には農林大臣官房統計課事務取扱を嘱託されている。

終戦後、先生は一九四六年三月一六日に東京帝国大学教授に復職された後、翌四七年六月一八日に、直前の四月に新設されたばかりの統計調査局・局長を兼任され、四九年四月二八日までのほぼ二年間、「農林省の統計調査」という事業の進むべき途を求め、作物報告事務所の組織を整備し、末端を指導するのに没頭した」という。その間の雑誌に執筆した記事や講演の速記を整理したものが『農林統計の理念』と『農林統計の諸問題』であり、本稿で取り上げた「作報組織の将来・・・」は前者に収録されたものである。

先生によれば、この二冊の論文集で繰り返し説いたのは以下の三点である。第一に、調査機関は政治や行政に歪められない客観的な調査することに責任をもつべきであること、第二に、それにはあらゆる科学を調査に応用すべきこと、第三に、客観的な利害関係に歪められない調査を推進することは農村の民主化の基礎工作として

役だつはずであることがそれである。

そして、「作報組織の将来・・・」においては、戦後の混乱の中で発生した食料危機に際して、末端での申告に基づく農林統計（基本的統計）と食管法に基づいて行われる業務統計（米統計）のズレが大きかったが、両者とも行政に従属した統計という点では共通であったことが指摘される。こうした事態の改善方向として提案されているのは、第一に、作物報告組織を行政と独立して設けることであり、第二に、作報組織の調査に科学を取り入れ、事業を経済的に実施することだった。その上で第三に、調査担当者が専門家になることを提起している。換言すれば、統計の制度的独立、統計の技術的改善と並んで、統計を実施する人の陶冶を指摘した点に先生の慧眼が示されているといえよう。

そこから、「作報組織の将来は、それゆえ二つの未知数にかかっている。一つは調査に従事する者がその責任、直接の行政から独立してそれ自身の確な調査をするという責任を充分に果たすかどうかという点、他はこの調査のなかへ科学が取り入れられて、その調査方法が真に経済的であることを充分に証明するか否かである。」「これを一言で尽くすならば、作報組織は自分の道を自分自身で拓かねばならないということになる。そしてこのような途が拓かれるかどうかということとは、日本の将

来が真に民主的な国家として建て直すことができるかというものの一つの場面であると思う」という格調高い結論が導き出されるといってよい。

## 2、農水省と官邸主導型農政

### (1) 官邸主導型農政と農水省の矜持

そこで問題となるのが現在の農水省と農林統計の立ち位置である。第二次安倍政権発足以来、官邸主導型政策運営が強化され、農水省を含む各省庁の独自性がかなり脅かされていることははやや常識となっている。農政についていえば、食料・農業・農村基本法で規定されているように、政策審議会は内閣総理大臣、農林水産大臣または関係各大臣の諮問に依じて、基本法の施行に関する重要事項を調査審議することになっている。

しかし、安倍政権の下で二〇一三年一二月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」が閣議決定されてからは、農政立案の主導権は完全に首相官邸に握られることになった。その象徴がプラン末尾に明記された以下の文言である。「今後、本プランにおいて示された基本方向を踏まえ、食料・農業・農村基本計画（二〇一〇年三月三〇日閣議決定）の見直しに着手することとする。基本計画の見直しの検討状況については、当本部においてフォローアップを行うこととする」。すな

わち、新基本法に基づいて食料・農業・農村政策審議会が基本計画の見直しをするが、それは「プランで示された基本方向を踏まえ」たものでなければならず、活力創造本部で検討状況をフォローアップするとされたのである。事実上、政策審議会の権限を奪い、これを無視する農政運営の宣言である。ここに至って、新基本法は改正・修正されるどころか無視される対象になってしまったといわざるをえない。

それでも、二〇一五年五月二六日に公表された平成二六年度「食料・農業・農村の動向」あたりまでは、「本プラン等で示された施策の方向も踏まえつつ、国民全体の取り組みの指針として、新たな基本計画が策定されることとなり、閣議決定されました」（一八ページ、下線と強調は筆者）と活力創造プランとは微妙に異なる表現（方向を↓方向も）を用いて、農水省「審議会の「主導性」を強調していたが、こうした姿勢が徐々に崩されてきたことは想像に難くない。

### (2) 農林統計をめぐる危惧

とくに農林統計をめぐって官邸への忖度が疑われるような状況が発生している点について筆者は以前から本誌の時評の場や論文の中で警鐘を乱打してきた。たとえば、最近のものでは二〇一八年一二月と二〇一九年一二月の時評、二〇一九年一〇月の基本計画に関する論文な

どである。それらで指摘しておいた問題をいくつか再録してみよう。

①二〇一七年度から突然に飼料自給率を考慮しない供給熱量ベースの総合食料自給率の提示を始めたが、一七〇一八年度とも四六％となつて、二〇一五年基本計画で目標とされた二〇二五年度の四五％がすでに達成されているかのような印象を与えている。食料消費における畜産物の寄与を正當に評価するためと称しているが、それはすでに品目別・類別自給率で十分に表示されている（類別六二％・一八年度）。

②二〇一九年八月の日米首脳会談でアメリカからの二七五万トンの飼料用とうもろこしの前倒し輸入を約束したが、その根拠とされたのが害虫のツマジロクサヨトウによる国内の飼料用とうもろこしへの食害の急拡大だった。しかし、第一に、国内産飼料用とうもろこしはほとんどがサイレージ用であり、粗飼料として利用されているのに対し、輸入とうもろこしは濃厚飼料たる飼料穀物であつて、両者の間に直接の代替関係はない上に、第二に、ツマジロクサヨトウの食害による被害面積・予想減収量が不明なまま、二七五万トンの前倒し輸入数量を決める根拠がみつからないありさまだった。

③飼料用米は重要な自給率向上の戦略的作物であるにもかかわらず、統計的な取り扱いが著しく恣意的であ

り、単なる業務統計的な扱いを受けている。第一に、飼料用米は飼料用穀物であつて、濃厚飼料だから、WCS用稲と一緒にして飼料作物に区分するのは妥当でない。第二に、反対にWCS用稲は明らかに粗飼料たる飼料作物だが、新規需要米として飼料用米とともに「米」のカテゴリで取り扱われている。統計の基本は定義であるのだが、この面での曖昧さゝ恣意性が近年は顕著になつて、政策的な都合に振り回されている危惧を抱かざるをえない。

④牛肉の輸出量が二〇一三年の九〇九トンから二〇一八年の三、五六〇トンへと四倍弱に伸長していることを過大評価して、海外市場の開拓による国内和牛生産の発展可能性を誇張している。同時期の牛肉の輸入量は五三・六万トンから六〇・九万トンへと一・一四倍にしか伸長してはいないが、輸入量に対する輸出量の倍率は五八九倍から一七一倍に縮小したものの、圧倒的な入超は明らかで、自給率は五五％から五一％へ大きく低下している。

こうした余りにもずさんな統計的な処理・操作を近藤先生が御覧になつたらどのようなにおっしゃるだろうか。国民に対する国家公務員としての矜持はどこにいったのか。農水省の心ある統計職員的心中を察するに余りあるとしなければならぬだろう。

(3) 本当にあった恣意的な統計操作

しかし、実態ははるかに深刻なのかもしれない。筆者が知りえた実際にあった恣意的な統計操作の一端を若干デフォルメして紹介しておきたい。表1のように、要素一から要素五までで構成される統計から、五中三の統計を作成する方法についてである。五中三とは、いうまでもなく、五年のデータのうち最高と最低の年のデータを除いた中庸三年の平均値のことだ。

この表では二〇〇二年と二〇〇三年の合計数値が一〇七（最高）と九五（最低）のため、これを除外した二〇〇一、〇四、〇五年の平均であり、合計基準と表示されている一〇〇・七が正しい数値となる。ところが、どうしても一〇〇未満になる数値が欲しいとの政治的な要請が来たと仮定しよう。

そこで、合計についての五中三ではなく、要素一から要素五までをバラバラに扱い、それぞれについての五中三を取り出し、それらを合計した要素基準と表示した箇所をみると、九九・七という数値が得られ、要請に応えることができる。表中に太字で表示された三年分の要素を平均して合計したものが、採用した年は要素一から要素五までで全く異なり、これらの合計には統計的な数値に対応する実態が存在していない。都合のよい数字だけを取り出して統計を作成していることになる。こんな

表1 5中3統計の作成方法

年	2001	2002	2003	2004	2005	5年平均	合計基準 5中3平均	要素基準 5中3平均
	合計	100	107	95	105	97	100.8	100.7
要素1	20	<b>22</b>	<b>23</b>	24	<b>21</b>	22.0	21.7	22.0
要素2	<b>20</b>	17	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>18</b>	19.0	20.0	18.7
要素3	<b>20</b>	26	<b>17</b>	<b>18</b>	16	19.4	18.0	18.3
要素4	<b>20</b>	<b>23</b>	19	27	<b>23</b>	22.4	23.3	22.0
要素5	20	<b>19</b>	<b>18</b>	14	<b>19</b>	18.0	17.7	18.7

(注)1. 網掛けは合計でみて、5年のうちの最高と最低を除いた5中3で採用した年。

2. 太字は要素でみて、5年のうちの最高と最低を除いた5中3で採用した年。

ことをしていれば、どんな統計でも捏造できるわけだが、実態を正確に把握することには程遠いことは明らかであろう。大本营発表に近いデータでは国家の運営はできないどころか、国家と国民を破滅に導くことは歴史が教えるところである。

農水省に限らず、いや省庁に限らず、日本にはこうした不正が跋扈し始めている危険な兆候があるといわざ

るをえない。近藤先生の問題提起に学ばねばならない。

(注)

(1) 以下での近藤先生の経歴に関しては、近藤康男『一農政学徒の回想 上下』農山漁村文化協会、一九七六年、及び『農林水産省百年史 別巻』「農林水産省百年史」刊行会、一九八一年、よっている。

(2) 『近藤康男著作集 第一〇巻 農林統計の理念』農山漁村文化協会、一九七五年に取められた「作報組織の将来は二つの未知数にかかる」の論文は投書子から寄せられた原稿の復元との間には若干の差違がある。たとえば、タイトルからして「作物報告組織の将来は・・・」と「作報組織の将来は・・・」のように異なっているし、「之を」が「これを」のように、漢字表現が平仮名表記に改められたり、反対に「いかん」が「如何」とされたり、枚挙にいとまがない。とはいえ、内容についての本質的な差違はないとみてよい。著作集の文章表現を採用したのは、これが近藤先生自身の校正を経たものだからである。

(3) 近藤論文「作報組織の将来は・・・」に関する近藤先生自身による評価については著作集第一〇巻のはしがきによる。

# 作報組織の将来は二つの未知数にかかる

近藤康男

## 一、課題

新しい作物報告事務所長の第一のかつ終局の任務は、この組織の設けられた意義を充分に理解し、これを広く徹底させることである。そしてこの組織の将来の見透し如何について十分な認識が必要であると思う。従来のいわゆる統計機構、すなわち統計委員会が予算と主要人事を握ることになったところの府県に属する統計機構と、この最末端に至るまで農林大臣直属の機構として新しい発足をした作報組織との関係はどう考えてゆくべきか。

農林省統計調査局の仕事はこれらの二つの機構にまたがっているが、将来、農林省はこれらの二つのうちいずれに重きをおくようになるだろうか。私はこの問題は二つの事情の上にかかっていると思う。すなわち一つは作物報告組織がその責任態勢において真に独立した制度と

なった効果をその業務の上で示すかどうかということ。他の一つは新しい科学を調査のなかへ取り入れてその効果を業務の上に示し、的確な結果を少ない経費で得られるようなものとして発展するかどうかという点である。いわば作物報告組織の将来性は、それ自身の今後の発展状況によって決するものである。

## 二、作報組織

いままでは調査は行政に隸属していた。そもそも農林省統計調査がこれらの二つの機構にまたがって立つことになっているのは、いろいろの経緯もあるけれども、本質的には農林統計調査の性格によるものである。それゆえ、この問題を理解するには従来の農林統計の性格をみる必要がある。農林省の統計的調査としては従来主要なものが二つあった。

第一は、総務局統計課を中心とし府県の統計課、市町

村の統計主任、農林水産業調査員によって調査されていたいわゆる農林統計で、夏期、冬期のセンサスによって調査していたところの農家、林業者、水産業者の数やその種類別、耕地面積、各種作物の作付面積、家畜や農機具の数、それから速報ものといわれていた種々な作物の作況や収穫予想調査、それに続いて行なわれる実収高の調査、また山村からは林野面積や林産物、漁村からは漁船や漁業経営者、漁獲高などが報告されていた。これらの調査の最末端は申告に基づくものもあり、基づかないものもあるが、統計調査員という農民や漁民のなかから選ばれた者を補助機関として市町村長の責任で調査されたものであって、仕事の分量は多く、多岐にわたるものではあるが、その性質上、専門的知識をもたなくても、ていねいに調べたり、経験を累積する熱心さえあれば、ひととおりは誰にでもできる事であつた。したがつて、市町村の統計主任たる吏員が中心をなし事務的に処理されていた。この種の統計の困難の根本は末端機構が充実していないことと、市町村長の責任で市町村行政事務の一部分として調査が行なわれていたという点であつた。

第二の種類は、農林省の行政業務に伴つて当然に出てくるところの業務統計であつた。農業保険事業からは被害統計が出てきたし、食糧管理からは米の生産高、流通

高、生産費等に関する統計が出ていたのである。この業務統計の比重が従来は大きかつた。

農林省では、昭和一六年、統計を改正してそれまで各局や各課でしていた統計を当時の官房統計課でかなり統合をしたのであつたが、そのさいにも米統計だけは統合しなかつた。農林水産業調査規則のなかには「市町村長は当該市町村に居住する米作者につき米の栽培面積、予想収穫高、実収高及推定販売高に関し申告を求め、別に定むる米収穫調査要綱に基き地方長官に報告すべし」(第三条)という規定を定めたのであつたが、その要綱をこれと同時に制定することができなかつた。それどころか食糧の国家管理への強化は業務統計の分野を広げ、麦などにも及んだのであつた。これは食糧管理業務をその任務とする機関が、その業務の遂行上必要であるという理由で、検見をしたり坪刈りをしたりして調査をし、それを材料として供出の割当をしたり食糧管理をしたのである。

この種の調査は、市町村による統計とは異なり末端機構は充実して、調査要綱をみるならば一点非の打ちどころのないものであつた。ただその根本的弱点は、食糧行政を責任とする機関が、その任務遂行の資料として、直接自分自身の手で調査するという点にあつた。

しかしこれら二つの統計は、いずれも行政に従たる地

位におかれていたという点で共通である。行政に役立たせるために行政担任者が調査をも担当するのであるが、そのことのためにかえって調査の結果が歪められるのである。戦争と終戦後の混乱、ことに食糧事情の窮迫はこれら二つの統計のいづれに対しても危機をもたらした。

すなわち供出制度が昔の貢納制度と同じであるため、農家が耕地面積、作付面積、収穫高を内輪に報告するほうが利益であるという事情が根本となり、市町村長にしても食糧検査所にしても、これと同調することにより農民と摩擦を起こすことなく表面上その職務を完遂することができるという一面を有しているため、耕地面積、作付面積も、反当収量も、正当に理解できない程度に内輪なものが出来たことは周知のとおりである。

このような状態に対する統計改善は、調査機構に関し二つのことが行なわれた。

第一の改善は、作物報告組織を行政と独立させて設けたことである。すなわち、食糧管理という行政的業務と離れて調査そのものを任務とするという意味において、また府県や市町村とも離れて農林大臣直属の機構を町村の末端まで貫くという意味において、行政と独立した作物事務所という新機構を設けたのである。これが本年四月発足した統計調査局、作物事務所である。

第二の改善は、府県、市町村による従来の統計調査が

不十分な結果しか得られなかった一つの原因は最末端たる町村における職員が不十分であった点にあるが、その欠陥を除くことをした。すなわち、各市町村に統計の専門職員をおくということ、これは統計委員会が中心となり、総理庁統計局、各省の協力によって得られた機構である。これはまだ確定したわけではないけれども、予算その他の点においてほぼ見透しがついたのである。

### 三、調査の独立と責任

従来市町村による統計の整備というと、まずこの第二の点である末端機構の充実ということが理想と考えられていた。事実、国勢調査のごとき、農林省の夏期、冬期のセンサスのごとき、人口を数えたり、農家の戸数、家畜の数、耕地面積を調査するには、人手がなくてはできるものではなし、人手をかければある程度まで信頼しうるものが得られるということは嘘ではない。町村の勸業係が多く兼務している統計を脱して町村に専任職員がおかれることは大進歩である。けれども米の生産高調査の現状が示しているところは、手をかければかけるほど、稲作面積や米の収量は小さく出てくるといふことである。一人の統計専任職員を設置しただけでこの問題が解決できる性質のものではない。食糧管理事務の職員の主要な仕事は調査の仕事であり、平均して一町村に三、四名の専任者がいるわけであり、農家の

申告もとり、土地台帳とも照らし合わせて一筆ごとに調査する建前で要綱そのものとしては完璧であるにかかわらず、妥当な数字は出てこない。それは供出制度と調査制度との結びつきが適正でないということに基づくものであって、詳しく調べるために調査員を増強するという方向で解決できる性質の問題ではない。調査体制の問題である。今日の食糧事情のもとにおいて、従来の府県、市町村、食糧管理担当者による調査はその限界に直面したというのが現状である。作報組織が直接の行政機構たる食糧管理行政機構から独立し、府県、市町村とも独立した機構として設けられた意味はまずここにある。

中央官庁の出先が多く設置されるのに対し府県知事が反対する事情は理解できる。しかし作物報告事務所に対して地方分権という合言葉によって一概に排斥するのは、真の民主主義を解しないものと言うべきである。地方自治ということは、全体的必要を無視した小独立王国を設けるということではない。もし知事が食糧供出の責任者であるが故にその調査もまた自分の手によってしなければならぬと主張するならば、知事は旧い藩王国の主人になろうとするものであって、地方ブロック的エゴイズムと言うべきである。責任の分担が民主政治の根本である。

行政から独立した調査機構を確立し、調査そのものに

対して責任をもつ態勢を整える。そしてこのことこそが真実の意味において行政に役だつ統計調査をなす所以である。独立性によって有用性をもつのが統計調査の民主化の課題である。そしてこれは官庁の民主的ありかたの重要な一課題であることを理解せねばならない。国民に對してそれぞれの受持ちの責任を充分果たす官庁の態勢こそ官庁がその公僕たる途である。

調査機構が責任体制として独立したうえば、たとえば供米制度がわるいから正しい統計は得られないとは、言うことが許されなくなったことを深く認識せねばならない。これまでは農林統計は食糧管理に従であり、地方庁の手中にあったから、その確かさが供米制度によって動かされているといえは、誰もこれを理解してくれなかった。ところが、いまやそれが許されなくなった。農林大臣は食糧の供出、配給を担当する食糧管理局と別個の独立した組織たる統計調査局に米の収量などの調査を命じているのである。このことを銘記せねばならないと思ふ。

**四、科学を調査のなかに取り入れること**　しかし作報組織が行政組織から独立することの意味は、単に機構として独立することだけにあるのではないと思ふ。調査の原理においても、従来の統計調査の原理と離れるということを考えねばならない。それは調査を事業

として考えた場合の経済性ということに関する事がらである。

従来の統計調査の原理として暗々裡にわれわれが承認してきたところは、調べようとする対象をことごとく調べることが理想的であり、悉皆調査をすることによって最も正しい調査ができるということであった。然るにセンサスというものは多大の費用と労力を要するものである。センサスをするとなしにセンサスによつたと同じ詳しきの調査をすることはできないか。否、センサスといえども耕地面積や米の収穫のごとく申告に正確を期し難い対象は、科学的推計の方法を用いることによつて、センサスにおいて免れ難いモラル・リスクを除去して、それから正確な数字を把握できることが統計学の発達によつてしだいに知られてきた。実収高の統計を得るために、もしすべての生産者の収穫を、いちいち手をかけて測定するならば、正確なものが出るには出るはずである。しかしその実行は全く不可能と言ってもよい。そのようなことをせずとも少数のサンプルを理論的数だけとつて、それだけについての測定をすれば、それで一定の誤差率の範囲で実収高を推計することができる。そのサンプルのとりかた、何個のサンプルが必要であるか等々を決めてくれるのが統計学である。一万筆の土地からの米の収量を調査するのに、これを上中下三つの階級

に分けてするなら、一〇〇分の一の誤差率を予定して、七八筆のサンプルについて調査をすれば有効な調査ができるという。これが作物報告組織の調査原理が従来のセンサスにおける原理と別個のものの上に立つという所以である。

これは従来も、たとえば米の予想収量を測定するのに、ある一定の生育時期における草丈、分蘗数、葉の色調、硬さ、あるいは乾燥重等、すなわち作物の生育状態をつぶさに観察することによつて推計することは、一般農家も統計調査員も行なつたところである。まだそれを収穫予想にまで応用するところまでは至っていないが、豊凶考照試験というものもそれを目標としたものである。作物の生育に最も関係の深い気象、たとえば、生育時期の長期天気予報を材料として収穫予想をする研究もしだいに行なわれているように聞いている。もしこれらの科学的方法をもつて申告を基礎とするところの毎年行なうセンサスにさしたる故障を招くことなく代置ることができるならば、それは調査事業の経済にとつて大きな節約をもたらすところである。作報組織が独立する必然性は、当面の行政から調査の独立ということばかりでなく、調査に科学を取り入れて事業を経済的にするといふ点にある。

それは、一言で尽くせば、科学をもつて人手に替える

ことである。もし従来夏、冬二回やっていた農林業センサスやその他のセンサスを五年に一回とすることができらば、事務費の節約は著大であると思う。この調査の原理における転換が至るところ表面に現われようとしているのである。より少ない労費をもって、より正確な統計を得るという途は、官庁の民主的ありかたの他の一つであるというまでもない。ここに作物報告組織が新しく設けられる第二の意義があると思う。こういう観点からすると、作報組織は農事試験場や気象台の業務と密接に関連している。ひとり農学といわず、広く自然科学を基礎としてこれに統計学を応用することが、この新しい作報組織の発展の方向である。なぜなら、このことが充分にできるか否かの上に作報組織が経済的であるかどうかがわかるからである。

かかる方面において、日本の今日までの状態ははなはだ低い水準にあった。いろいろの研究はあるけれども、それが組織化され、研究成果が累積され、誰でも利用できる状態になっていない。理論的研究が現実の上に足場をもっていなかった。

##### 五、調査担当者が専門家となるべきこと

この点をこれと別の方面から言うならば、この部門に従事する者が専門家になる必要があるということになると思う。それはこれからの官吏のありかたの基本的な線である。こ

れまでの行政官庁が、自分の実施する法律を自分で立案し、議会に呑んでもらって、具体的な施行令のようなものは自分だけで決め、自分が施行した。結果の調査は自分自身で行なうというありかたが今後許されようはずがない。三権分立が民主主義の原則である。調査に従事するものは調査の専門家になること、これがこれからの行政官庁のありかたである。

そしていうまでもないことであるが、専門ということ、学校でどういう学科を修めたということと同じではない。法学士の事務官はなんでも屋になり、農学士の技師は専門家であるという官庁のありかたを考え直さなくてはならない時になっている。有能な法学士が統計に沈潜すべき時になっていると私は思う。余人をもって換え難い専門家が従事する業務こそ、国民にとつての経費が少なくてすむことを意味する。それがこれからの行政官庁のありかたであると思う。

専門家の養成のためには科学をこの分野へ取り入れる役をつとめる少数精鋭の研究者を養成するとともに、それらの人々による仕事を一般化し、広く統計に従事している者の一般的水準を高めることが不可欠である。

統計的調査における重要な要請の一つは、収穫高調査等で明らかかなように、地域的な不揃いをなくすことである。供米制度に関連していつもいわれる不平は、隣村

相互間の不公平ということである。それゆえにどの統計官が調査をしても同じ結果が出てくるように、第一線の調査担当者の水準を高め、これと同じ高さの技術を備えたものにせねばならない。これは中央における責任者の任務であるが、従事者全体の心構えでもなくてはならない。それなくして信用される統計は出来ない。明治三二年、葉煙草が専売になった当時、専売局当局者の最大の苦心は、収買の評価を客観的にすることであった。同じ葉煙草を甲評定官は三等と査定し、乙評定官が二等と査定するという事例が一つでもあったならば、専売制度の全信用は失われるのである。統計調査局の当面している問題はまさにこの問題である。統計官や作物報告補助員に対して繰り返しして不断の訓練を必要とする。そしてこの第一線における担当者の一人一人が科学的方法の実施において高い水準に達するのではなくては新しい機構の設けられた意義は全く失われるのである。

## 六、結語

作報組織の将来は、それゆえ二つの未知数にかかっている。一つは調査に従事する者がその責任、直接の行政から独立してそれ自身の確かな調査をするという責任を充分に果たすかどうかという点、他はこの調査のなかへ科学が取り入れられて、その調査方法が真に経済的であることを充分に証明するか否かである。もしこの二つの点において満足すべき状態が持ち来たされ

るならば、農林省の統計調査機構は、道府県、市町村という旧来の行政機構に副った線ではなく、この独立機構を主軸として発展されるであろうし、もしそうでなく、調査が地方的利害や直接の行政担当者の便宜に動かされ、有用な客観的数字を、経済的方法で把握するという事に失敗するならば、作報組織の存在理由は失われ、従来の統計組織に帰るべきであると思う。

これを一言で尽くすならば、作報組織は自分の途を自分自身で拓かねばならないということになる。そしてこのような途が拓かれるかどうかということは、日本の将来が真に民主的な国家として建て直すことができるかという一つの場面であると思う。第一回作物報告事務所長会議を開催するに当たり私が所長各位に告げたいことは、日常小さな事務を処理するに当たって、以上のような点をつねに反省し、念頭を去らぬようにしていただきたいことである。

(昭和二二年七月二一日、第一回作物報告事務所長会議における挨拶)

近藤康男著作集第一〇巻

農林統計の理念 二一九～二二七ページ

へ一九七五年三月二〇日 農村漁村文化協会

# 政府統計と農林統計の課題

## 混迷期の統計構築に向けて

筑波大学 人文・文化学群日本語・日本文化学類

非常勤講師

吉村 秀清

はじめに

統計が最近これほどメディアに取り上げられたことは珍しい。統計に社会が関心を持つてくれること自体は歓迎であるが、現在の関心事項の中心は違法な調査実施に対する犯人探しであったり、チェックが不備であるといったことに終始していた。

最近では再発防止対策のニュースが多い。統計事故問題の発端となった厚労省では省内に有識者懇談会を設け、再発防止策の「統計改革ビジョン二〇一九」を出した。政府の関係閣僚で構成する統計改革推進会議でも統計行政の信頼回復に向けた取組を打ち出している。同会議の対策案では統計専門職員の資格を創設し「統計データアナリスト」の認定、各省庁の統計部局に有識者の配

置を義務付け等である。同時に、第三者の目で監督するために、各省庁に専門ポストをつくるとしている。更に、政府はこの七月に統計のチェックをする「分析審査官」を内閣官房に設け各省庁に派遣するとともに、各省庁では、この分析審査官を核とする分析審査チームによる統計の検証業務を行うこととしている。このほかにも統計委員会から総務大臣あてに建議が出されたり、学会からも日本統計会議、経済統計学会、日本経済学会が提言や声明を出した。

このように統計をめぐる改革論議や取組は望ましいことではあるが、実は統計の抱える課題は根が深く、構造的な病に侵されじりじりと統計破壊へ向かっていることにも注視する必要がある。

そこで、本稿では政府統計の置かれている状況を概観

するとともに、これからの統計の在り方を考えてみたい。

## 1、統計を巡る環境変化

財政の逼迫化が進む中で、政府全体の統計職員の縮減も行われてきた。政府全体でこの一〇年間の動向を見ても、平成一六年には六、二四一人であったが、平成二六年には一、九五九人と約七割の縮減である。これだけでも公的統計の作成には大きな痛手を被ったといえるが、近年では統計調査を実施する上で大きな環境の変化が出てきたことに注目する必要がある。

その一つが個人情報保護の行き過ぎである。国の基幹統計調査は、統計法によって国民は答える義務があるが、個人情報保護意識の高まりにより国民から調査協力を得ることが難しくなってきた。また、マンシヨンの普及により訪問しても玄関先まで近寄ることすら出来なくなってきた。国勢調査をはじめ統計調査を実施する場合には調査の対象である調査客体を確定するために客体名簿を作成することが必要であるが、この名簿すら整備することが難しくなってきたのが実態のようである。

また、最近は「オレオレ詐欺」の影響も甚大で、調査員が訪問する際に事前に約束をとるべく電話をしても多

くの家で電話に出ないことが多い。筆者は国の統計調査員を経験したが、電話ではなかなか埒があかないことから止むを得ず直接訪問した。しかし、玄関口に出て来てくれないことが多い。出てきても私のことや何のための調査か、あるいは協力したらどういった利益があるのかといったことを根掘り葉掘り聞いてきて自分にはあまり関係がないとなかなか調査に応じてくれない。

また、事業所を対象とした調査では、特に多くの零細な事業所では統計調査に応じる担当者を決めているわけでもないことや、多くの公的機関からの調査依頼がすべて全部に対応できないという実態もある。私の経験では、毎月行政機関など四カ所に報告の義務がある製造業があるがその報告実務だけでも相当負担になっていることへの不満も少なくなかった。国の統計では調査の重複がないよう総務省政策統括官（統計基準担当）でチェックされるが、業務報告の場合はその対象ではないため統計と業務報告が混在している場合は上記のような四カ所に報告しなければならぬような状況が発生する。

最近では、国の統計調査員は臨時的に雇用された民間人の場合がほとんどである。民間の調査員は調査の対象者から調査拒否を宣告されるとなかなか説得するということができない。また、行政への不満を聞かされても説得力のある回答を返すことは困難である。こういう状況

のなかでは正確な統計調査を行うことはほとんど困難であり、十分に検証された統計が作成されるとは考えにくい状況だと言えよう。

このように統計調査の実施を巡る環境変化のなかで、統計調査の企画設計担当者は苦しんでいるというのが実態であろう。

## 2、統計の独立性の危機

国の基幹統計はさまざまな政策の立案に直結することが多い。それだけに各省庁では設計段階から政策部局との間で綿密な連携がとられ調査実施計画案が作成され、その上で総務省に設置されている統計委員会で審議を踏まえ実行される。

さて、わが国の統計組織は各省に分散をして統計部局が設置されているのが特徴である。これは各統計の内容について専門性を高められるという長所があるが、逆に各省の政策や意向に引きずられるという欠点もある。統計は時系列での蓄積が重視されることから、そのたびに調査体系、調査方法、調査項目を変えることは好ましくない。変化の姿が見えなくなるからだ。こうした特性が「統計の保守性」と言われる所以であるが、昨今では上部機関や上司の意向に即した統計作成がなされる傾向にあり、事実を客観的に把握するという統計調査本来のあ

り方に逆行しているとの批判も少なくない。

統計の保守性や硬直性の弊害を避けるために、筆者は統計の「二階建て方式」を提唱している。つまり一階部分は各統計調査の目的とする基本的な調査項目を設定して政権が変わったり政策方針が変わっても基礎的調査項目は変更せず長期にわたる変化を把握可能とする調査とする。そしてその上に、つまり二階部分になるが、時代の要請に応じた項目をその時々に取り込むことによって新しい動向を把握する調査内容とすることによって柔軟に対応することが可能となる。これが統計の二階建て方式である。

さて、話を本題に戻すが、客観的なデータを基礎に政策立案や方向づけがなされるのが本来のあり方であることから、統計部局は中立性が求められる。東京大学農学部教授を務めながら当時の農林省統計調査局長を兼務して農林統計の整備に尽力された近藤康男教授は不偏不党、客観的な数字を確定することを任務とするのが調査機関の役割だと述べている。

こうしたことを考えると、分散型では統計組織の独立性を確立するのは難しいことから、各省庁の統計組織を集約して中央統計庁（仮称）といった組織を立ち上げることが有効だと考えられる。しかも会計検査院のように行政から独立した機関とする位置づけが望ましい。

このことよって、職員も専門性の高い人材確保が可能となり、高度の統計スキルも維持することにつながる。培われてきた統計手法や統計理論はいわば国の財産でもあり、これからも継続していく必要がある。専門組織でこうした役割を担っていくことも重要である。

### 3、新たな統計制度の構築

前述したとおり統計調査をめぐる環境はかなり厳しくなってきたおり、これまでと同じ方法では良質な統計を作成することがますます困難となっている。統計の継続性という点から大きく変更することは好ましくはないが、ここまで環境が変わってくると統計を作成すること自体が困難となってきたかねない。仮にデータを収集し統計を作成することができたとしてもその内容はこれまでの統計と大きく乖離したものになる恐れもある。このことは利用する上で誤った分析結果を誘導する危険性がある。

そこで、これからの統計の再整備に向けて考慮しなければならぬことを整理してみよう。

被調査者の調査協力の負担縮減、調査員の負担軽減、予算の制約等を考えると、いかにして効率よくデータを収集を行い、そのなかから多くのアウトプットを産み出すことが出来るかということがポイントになる。そのため

に、統計調査数をできるだけ少なくすること、データ収集に新技術を駆使することにより改善すること等である。そこで以下の三つの方法を提起する。

#### (1) 統計調査の整理・再編

その一つは関連する複数の統計調査を一つに集約し、その結果から必要なデータを抜き出してそれぞれの統計を作成することである。これまでと同じような統計を得るのは無理だとしても少ない調査から多くのアウトプットを作成する工夫がなされれば、かなりの効率化につながり被調査者にとっても負担は軽減される。

この例としては、現在でも取り組まれているが、考え方としては経済センサスと工業センサス・商業センサスの例を他の統計でも実施してはどうか。

また、統計調査はそれぞれ目的をもって行われる。従って、複数の統計を統合して一つの統計調査にしてしまうと、目的にあった統計を作成するには多少無理があるのは当然である。しかし、統計が消滅することは避けることができる。

#### (2) 業務資料の統計化

改善策の二つ目は業務資料の統計化を通じて統計調査を削減することである。現在の国の統計は統計を作成するための調査を行い、それを統計としてまとめている。もう一つの方法として業務資料を統計化するやり方であ

る。既に実施されているのは貿易統計で輸出入から発生する業務資料から作成されているものである。あるいは農地にかかる統計として「農地移動実態調査」という統計があるが、これは農業委員会が管理している業務資料から作成されている。

### (3) 先端技術を駆使した統計調査の改善

統計調査の実施に当たっては前述したとおり人海戦術は難しくなっている。そこで機械に代替できるものは大幅に替えていくことである。被調査者からの報告についてはすでに事業所を中心にオンライン報告が採用されており、更にその利用普及を進めることが求められている。

難しいのは農産物の収量把握のような対地調査であるが、これも最近では衛星やドローン観測などで面積や収量予測が可能となる技術が開発されてきたし、収穫機などに設置された観測機器との連動で収穫しながら同時にデータも収集することができる。これから統計作成の過程にこうした技術をどのように組み込むか早急に進めることが求められている。

### (4) EBP Mに応えるために

政府はEBP M (Evidence-based Policy Making) の重要性を謳っており、総務省ではこれに関する懇談会を設けて議論をしている。その方向性は間違っていない。し

かし、実際の政策決定や政治判断にどれほどEBP Mに沿っているだろうか。都合が悪い行政文書や公的統計についてどのように処理されてきたかは今更述べるまでもない。また、そもそも統計がEBP Mに耐えられる質になっていくか疑わしいという専門家もいる。

公的統計の劣化傾向は、人材と予算の削減によるところが大きい。その対応策として様々な取組みがなされているが、多様な対応がなされている。必要度合いの少ない統計の廃止、統計は継続するが項目や調査対象を減らす方法、そして調査の外部委託である。

外部への統計調査委託には二つの方法があり、一つは調査全体を外部機関に委託する方法、もう一つは調査の実施を外部の調査員に委託して集計やまとめは各省庁で行うものである。

前者の、統計調査全体業務を外部機関に委託する方法は、ここ一〇年来導入されたものであるが、国が調査項目や調査の方法を提示し受託した民間機関を指導しながら調査を進め、調査から集計、公表資料の作成まで受託機関が行う。公的統計を実施するにはかなりの調査分野の専門知識と高い調査手法のノウハウが求められるが、民間企業で実行できる機関は限られているといってい。受託の決定には入札であるが実施に向けての企画提案と受託価格の総合点で決められるというものの、こ

れだけで受託する力が備わっているかどうかを判定するのは難しい。また、被調査者も公的統計といえ実施機関が民間企業となると調査協力は弱くなる。こうした状況下で作成される統計は品質の低下を招くおそれがある。

また、もう一つの外部依存の調査方法として、調査員調査という制度がある。国の委託により臨時の公務員として任命され、数時間程度の研修を受けた上で調査に望む。もともと調査員調査とは、調査員が被調査者のところに出かけて、調査員が自らヒアリングして調査票に記入していく方法であった。従って、回答者の勘違いや虚偽の申告があった場合でも調査員の段階で修正されることが多く正確な情報収集が可能とされた。しかし、最近の調査員調査は、調査客体からヒアリングを行い調査票に記入していくことはやっていない。調査員が調査票を配布し、記入を依頼し、数日後に回収するという調査スタイルである。つまり、回答者が自ら調査票に記入するという自計方式である。統計専任の社員がいる企業は少ないし、ましてや農業の場合は農家の高齢化が進んでおり、統計用語や仕組みを理解していない人が記入することになる。

こうした統計環境に対応するためには、自計方式用の調査内容、調査票設計が検討される必要がある。その対策の一つとして、前年、あるいは前期のデータを当該年

の調査票とともに提供することである。記入者は前とどのように変化したかを意識しながら記入することができるので記入しやすい。この方式は、統計技術上、回答を誘導することにつながるから好ましい方法ではないとされているが、記入者が比較的容易に協力できると、更には前との継続性が比較的保てることを考慮すると敢えて提案したい。

統計利用者に対しては、過去のデータとの連続性の問題が出てくることから、少なくとも過去の統計とどのように異なるか、連続して分析したい場合にはどのような工夫が必要なのかを丁寧に情報提供する必要がある。これをしておかないと、単に調査用語が同じであることだけでデータの質の差を意識しないで利用される恐れがある。

#### 4、統計学部の創設と専門家の育成

最近ではコンピュータが膨大なデータを短時間で処理して結果を出す時代となった。しかし、統計作成者は統計がどのように利用されるか、どういう結果として読み取れるのかということにあまり興味がない傾向にある。従って、統計書や公表物にその作成プロセスが詳細に記述されることはあまりない。また、統計書の作成に当たってはどのような利用がされるかによって編集が異なるこ

とを考えると、統計作成者も利用者の視点を持っていることが求められる。統計作成者は最大の統計利用者であって欲しい。そうすると作成される統計もより利用度の高い内容になるであろうし、正しい利用が普及される。

一方、最近の研究は統計を使わずに研究者自らの事例調査による分析であったり、使える統計がないと言って統計を利用しない研究テーマに走ることが多い。このことがまた、公的統計の削減につながっている。

つまり統計作成者と統計利用者の間にもますます大きな溝が出てき、特に、コンピュータが普及しだして特にそのような傾向にあるように思う。統計ツールが同じでも統計のつくられ方によって統計データの質も内容も大きく異なってくるし、当然、そこから得られる結果も大きく変わってくる。統計の利用者は統計の作成段階をよく理解した上で使うことが求められる。

また、統計の利用環境も複雑化し、高度になってきていることを考慮すると、統計の作成者、統計の利用者を結ぶデータの専門家がいてもよいのではないか。そして、この三者が連携することによって、より良い統計作成、より良い利用が進むのではないか。つまり関係者みんなが統計を作る社会システムが求められている。

統計は多くの学問の一つの分析手段だとされてきた。そのためにどの大学にも統計を体系的・専門的に学問

として研究する学部はない。統計研究講座や統計研究所はあるが、かなり専門特化している。

これだけ統計の社会的ニーズが高まってきていることを考えると、統計全体を専門に研究する学部か学科が設立されても良いように思う。

一言で統計といっても、統計の理念・哲学、統計制度・体系、統計の企画・設計方法、実施の方法論、利用方法、統計解析手法、統計と政策の連携、民間利用の推進など研究する範囲は多岐にわたる。これらを総合的に研究し、そして新しい人材を育てていくことで正しい統計の在り方を普及することが必要ではなからうか。

また、わが国には優れた統計技術を確立してきた。しかし、人材不足や統計組織の弱体化によりそうした技術が崩壊しようとしている。この技術は発展途上国にも有効な技術であり普及することも大きな国際貢献である。そうしたことを考慮すると、優れた統計技術を喪失しないよう維持していくことも求められ、統計学部委ねてはどうか。

もう一つは、高度な専門家としての統計マンの育成である。最近では、統計学を中学段階から教えるようになってきているのだが、しっかりと体系的な学問として確立して、その上で学校教育に落とし込んでいかなければ単なる数字の処理だけを学んでしまうことになりかねない。

統計の専門的研究に加えて、統計の専門家を増やすことはあらゆる分野で高度に統計の利用を推進する上で必要だ。自治体、民間企業にも専門職としての人材を育成することによってよりよい統計が作成されると有益な統計利用が進むことにつながる。

## 5、農林統計に関して

筆者は、統計の対象となる社会構造が複雑化してきていることから、これからの農林統計を統計全体の体系と組織の見直しのなかで再構築することが良いと考えている。

従って、ここで示す農林統計の今後についてはやや大きな話になってしまいが、経済を中心とした国際化の進展、地球温暖化の深刻化、地球規模の人口爆発、国内的にはこれまで経験のない急激な人口減少等を考えると、食料自給率が低い日本は、自国内での自給率アップに向けた取り組みだけにとどまらず、世界の食糧安全保障の実現に向けた貢献も求められている。このことはわが国の農業政策、食料政策、地域政策の方向性とも大きく係わることであり統計サイドだけで解決できることではないことは言うまでもない。

その上で、これからの農林統計の再構築に向けて提起したい。

第一は、前述のことから農林統計を食料統計に変えていくことの必要性である。現時点の農林統計でも農産物の生産から流通、消費まで把握する統計にはなっているが、それぞれの連携を明らかにする体系に、つまりフードバリューチェーンを軸に統計体系を再構築することが必要ではないか。更に、持続可能な開発目標（SDGs）を加味した統計内容の導入も必要と考える。

第二は、農山村問題が深刻化しているなかで農政を生産振興政策と地域振興政策の二本立てが唱えられており、農山村地域政策に必要な調査が求められている。幸いわが国は農林業センサスのなかで農業集落調査等が行われてきた。これ自体、農村政策がないに等しい中で慧眼であったと評価されるべきであるが、この貴重な財産をベースに新たな地域政策統計が必要に思う。この統計の設計段階で求められる視点は、現代の農山村地域は昔の均一的な農村や山村でなくなってきて、混住化社会になっていること、産業構成が農山村は一次産業だけではないことである。そして、地域分析をする上では他分野の統計と組み合わせた分析が必要となることから、組み合わせが可能となるデータ設計が必要である。

第三は、政策評価や効果を示すことができる統計の充実である。農林統計でいえば生産農業所得統計の見直しである。この統計はいわば様々な農業生産活動の結果と

して生まれた成果のデータということが出来る。アウトプットの統計があることによって、政策評価も可能となりそれが次の目標や改善につながる。こうした統計利用により政策論議も深まり、また現場の取組にも連携することになる。

農林統計は、農林水産業、農山漁村、農林水産物を対象とすることから統計全体のなかでも特殊であり、専門性が要求される。そのため専門性の高い農林統計担当者を育成しておくことが必要である。わが国の農林統計は世界に誇り得る高い水準の統計が構築されてきた。この財産を継承しつつ新しい時代の要請に対応した農林統計・食料統計の再構築を求めたい。

### おわりに

統計は正しく利用されて初めてその価値があるといえよう。逆の言い方をすればいかに使われる統計を作成し、使い易い形で提供するかということである。そのためには、関係者全員で議論しながらより良い統計を目指して育成することである。

# 政府統計と農林水産統計の課題

## 〈全農林からの取組報告〉

### 全農林労働組合

#### 1 農林水産統計をめぐる情勢

一昨年一二月に厚生労働省の毎月勤労統計の不適切処  
理が発覚。全農林は、今回の事案が、調査設計に基づか  
ない政府統計調査が他省庁で行われていたことに起因し  
た問題とはいえ、政府統計全体への波及などの統計の  
信頼を失墜させかねない恐れが生じ、密接に関わる政策  
への影響をも懸念されたこと。さらには、政府の基幹統  
計に係る調査により農林水産省の二統計においても公表  
日の遅れが指摘される事態に至ったことにより、地方組  
織の最先端で農林水産統計に従事する組合員は、改めて  
農林水産統計について検証する機会ともなった。

農林水産統計調査を取り巻く環境が一層厳しさを増す  
中、昨年二月に開催した全農林全国分会代表者会議にお

いて分会代表者からは、農林水産統計の公表遅れなど、  
露呈した事態を冷静に受け止めつつも、その原因が業務  
に見合った人員配置となっていない状況や大幅な定員削減  
の継続により統計職員数の減少が続き、統計精度の維持  
が困難となっていることにあるとの問題が報告されるこ  
とも、これを機に他省庁の基幹統計とは異なり高い水  
準の統計が構築されている農林水産統計の利点を幅広く  
主張し、ピンチをチャンスに捉える機会とすべき、との  
意見も出された。

加えて、各種報道において、統計予算・統計人員の不  
足などの構造的な問題の指摘をはじめ、各省庁分散型の  
統計部門を独立した組織に一元化するなどの抜本的な改  
善案の検討や、政府統計の整理統合が求められるなど、  
農林水産統計部門の組合員の将来不安が高まってきたこ

とから、農林水産省当局に対して中央本部及び全国の分会が三月末までに要請書提出行動を展開し、農林水産統計の信頼回復を求めるとした。

## 2 農林水産統計に関する全農林の要請事項

全農林の要請事項は、①農林水産施策の着実な推進の基礎となる統計データ作成・整備、適時適切なデータ提供など情報インフラとして重要な役目を果たせる体制の確保・整備、②二〇一五年の農林水産省設置法改正時の附帯決議を踏まえ、新規採用を含めた統計部門の人材の確保、農林水産統計の品質や精度維持を図るための人材育成、専門性の継続のための地方への若手職員の配置等を早期に実現、③統計改革の実行や第Ⅲ期基本計画における統計業務・体制の見直し等の検討、統計不正検証への対応にあたっては、検討状況等を前広に情報提供、の三点である。

## 3 農林水産統計に関する取組結果

二〇一九年六月に統計委員会は、毎月勤労統計の不適切事案や政府統計の一点検の結果等を踏まえた第一次再発防止策として、統計作成プロセスの適正化や政府全体の統計ガバナンスの確立など、公的統計の信頼回復に向けた考え方を取りまとめた「公的統計の総合的品質管

理をめざして」を総務大臣に建議し、政府に対して公的統計のさまざまな改善を総合的かつ継続的に実現することを求めた。

このことで、政府統計部門を独立した一元化組織とする抜本的な見直しは回避されたが、各府省には調査実施基盤の整備のための体制を「質」と「量」の両面から確保し、職員を育成するよう要請された。

このような中、農林水産省においては、①七月に本省統計部管理課内に調査原課室から独立した分析的審査を行う「統計品質向上グループ」を設置し、②一〇月には各統計作成工程の品質管理機能の統括及び監視等の総合的管理を行う担当官が配置された。

政府統計部門の一元化組織を回避し、各省庁の新たな体制の中で統計調査を行うこととなったことは、全農林の農林水産省当局や全農林推薦議員への対策が功を奏してきたものとも言える。

## 4 農林水産統計に対する厳しさが増す中で全農林組合員は

### 農林組合員は

農林水産統計は二〇一五年から「農政改革の推進に対応した見直し検討会」により、地方統計職員の減少に対応するため、実査実務を外外部化する専門調査員の導入をはじめ、調査対象項目の見直し・重点化や新たな統計情

報の提供、未来志向の新たな手法による統計調査の実現などの見直し検討が行われてきた。

とりわけ、見直しの目玉である専門調査員化は、募集・採用から調査指導、管理など関連業務が多岐にわたり、統計組合員にとっては年々負担が増している。そういった中においても、真面目で愚直な組合員は先輩諸氏から事ある毎に聞かされてきた『統計は農政の羅針盤』と言う言葉をかみしめて、精度の高い使われる農林統計を作成するため、昼夜を問わず専門調査員の育成・指導にあたっている。

なお、実際に作成された農林水産統計は農林水産省の施策推進はもとより、ある県拠点では、最新の農林水産統計データを掲載した「農林水産統計（ポケット版）」を作成、県内の市町、JA等に配布して各担当者により活用されており、苦勞して作成した農林水産統計が地方段階でも活かされている事例である。

また、毎勤統計不適切事案が明らかになった直後、農林水産統計調査の客体農家からは、「国の統計は、回答したものがどのように利用されているのか疑問であり、調査には協力できない。」との厳しい反応があったが、農林水産統計の調査目的、調査方法及び活用等を丁寧に説明し、その結果、理解と協力を得たとの組合員からの報告もある。今日まで、農林水産政策に活用される農

林水産統計を、プライドを持って調査し作成してきた組合員にとって、農林水産統計の意義を自信を持って説明できたことが、今回の調査客体の理解と協力に寄与した事例と史料される。

農林水産統計に従事する全農林の組合員は、これまでも、そしてこれからも矜持を持って農林統計作成業務に邁進する所存である。

## 森林総研研究成果報告

# 衛星画像を用いた広域の森林被害把握

国立研究開発法人森林研究・整備機構森林災害・被害研究拠点

高橋正義

### はじめに

平成の終わり頃から、地震や台風などによる大規模な自然災害が増加しているように感じます。二〇一七（平成二九）年七月の九州北部豪雨、二〇一八（平成三〇）年七月豪雨や続く台風二二号では、西日本で大きな被害が発生しました。令和最初の年となった今年は台風一五号、一九号で東日本を中心に大きな被害がありました。森林災害に限って見ても、二〇一八（平成三〇）年度の被害額は、東日本大震災のあった二〇一一（平成二三）年に次ぐ大きなものでした。

発生した災害を的確に把握することは、二次被害を防止、迅速な復旧を進める上で必要不可欠です。しかし、森林のどこで災害が起きたのか、把握するのは容易であ

りません。森林は面積が広いことに加え、森林災害が発生する時には同時に、道路などのインフラも被害を受けることが多く、森林にアクセスすることも困難になるからです。そこで、広域での森林被害を迅速に把握する方法として、無料で公開されている人工衛星の画像を用いた方法を紹介します。

### 無料で利用可能な衛星画像

広域での森林被害を衛星画像を用いて把握する研究は長年行われてきました。しかし、衛星画像の入手に経費がかかることや被害の前後に被害把握に適した衛星画像が取得できないなどの問題がありました。

森林の解析に最もよく使われる地上分解能三〇mのLandsat衛星画像が二〇〇八年に無料で公開されまし

た。また、欧州宇宙機関(European Space Agency; ESA)もSentinel衛星の画像を無料化するなど、森林被害の把握に使えそうな衛星画像が無料で使えるようになりました。これによって、コストの問題がなくなりました。また、観測から数時間後に、必要な前処理が施され、すぐに解析に用いることができる衛星画像が公開、配信されるシステムが開発され、多数の衛星画像を用いた解析技術の開発が進められています。

### 平成三〇年台風二一号の森林被害把握

二〇一八年台風第二一号(アジア名: Jebi)は、二〇一八年八月二八日に発生し、九月四日に日本に上陸した台風で、近畿地方の広い範囲の森林にも被害をもたらしました。そこで、大阪や京都を含む約一〇km四方にある森林域(図1a)で台風による被害を受けた森林がどこにどれくらいあるかを地上分解能一〇mのSentinel-2画像(図1b)を用いて調べました。

森林が被害を受けたかどうかを判断するために、衛星画像を用いて計算できる指標である正規化植生指数(NDVI)を用いました。NDVIは、植物の活性度を表す指標で、台風による風倒被害を受けた森林では、NDVIが低くなる傾向があることが知られています。台風の前と後でNDVIの値がどの程度変化したのかによっ

図－1 解析対象の森林域とSentinel-2衛星画像



a) 解析対象となる森林域



b) Sentinel-2画像

て、被害の有無や程度を判断しました。

台風被害を受ける前の森林のNDVIを計算するために、雲が少ない日に観測されたSentinel-2画像のうち、着葉期である二〇一七年一月と二〇一八年四月から八月に撮影された五シーンを利用しました。五シーンそれぞれで、NDVIを計算し、画素ごとに五シーンで最も高い値をその画素のNDVI値とした被害前のNDVIモザイク画像を作成しました。雲がある場所では正しいNDVIを計算することができないので、これまで雲などを取り除く必要があったのですが、雲の少ない画像を複数用いることで、複雑な処理をすることなく雲の影響を取りのぞくことができました。同様に、台風被害があった二〇一八年九月四日以降、一月までの雲の少ない日に観測されたSentinel-2画像五シーンのNDVIを計算し、画素ごとに最も高いNDVI値とした被害後のNDVIモザイク画像も作成しました。被害前と被害後のNDVIモザイク画像の差を画素ごとに計算し、変化量が閾値以上の場所を森林被害地としました。その結果、対象域の森林約五八・八万haのうち、約一割、五・三万haで顕著なNDVIの変化が見られました。特にNDVIの差が著しい激害地は、約三八七五ha(〇・七%)であることがわかりました。さらに対象域に全域が含まれる大阪府に限ると、約五・八万haの森林の約一・三%、約

七八五haが激害地と推定されました。

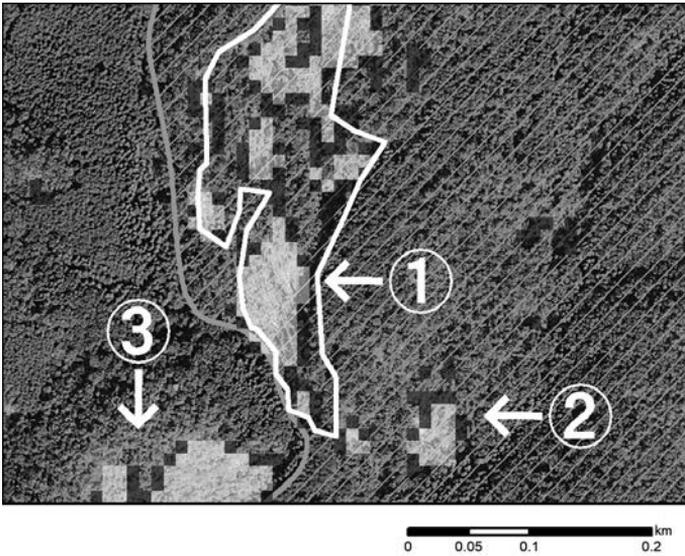
**図2a**に高槻国有林周辺の森林被害地を単木が確認できるレベルの高解像度衛星画像と重ね合わせて示しました。NDVIの変化量が最も大きい激害地(白色)は、近畿中国森林管理局による目視での風倒被害地の判読エリア(**図2a①**)と概ね重なりました。見逃された小さな被害(**図2a②**)や国有林の外の被害(**図2a③**)も捉えていました。高解像度衛星画像をよく観察すると、激害地は強風によって根返りし、裸地が見えるほど大きな被害を受けた場所のようです(**図2b**)。これら森林被害地は、その多くが南から南東向きの斜面に位置していましたので、高槻国有林周辺では南から南東方向の強風によって被害がもたらされたと思われる。

### おわりに

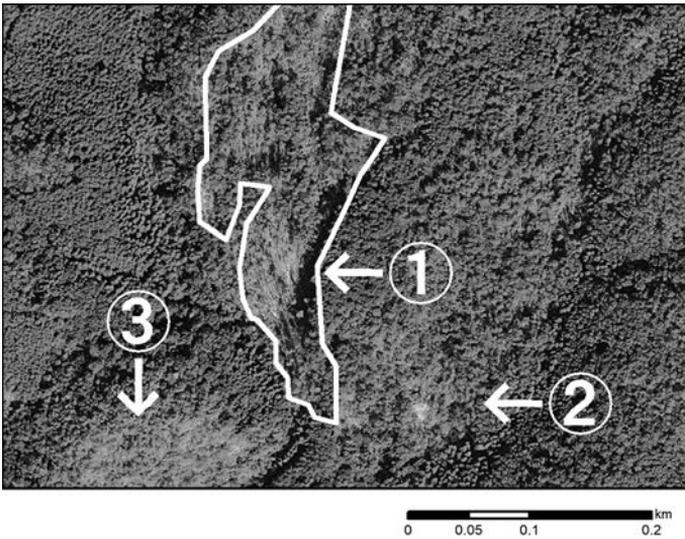
多数の衛星画像を用いることで、簡便に広域の森林被害を把握できることを紹介しました。LandsatやSentinelなどの無料で利用可能な衛星画像は災害の把握や対応に大変有効です。近年はGoogle Earth Engine (<https://earthengine.google.com>) や Tellus (<https://www.tellusxdp.com/ja/>) のように、衛星画像をクラウド上で解析するシステムが開発されています。近い将来、衛星画像とクラウドでの解析システムが、森林災害に対する

図-2 高槻国有林周辺の森林被害地

迅速で的確な対応を支えるようになるでしょう。



a) Sentinel2画像解析から得られた森林被害地



b) 高解像度衛星画像と目視判読した被害地（ピンクのエリア）

提供：近畿中国森林管理局

## 編集後記

新しい年が明けるとともに日米貿易協定が発効しアメリカ産の農産物等にかかる関税がT P P水準まで下がることになり、日本農業への更なる悪影響が懸念されます。また、三月には次期食料・農業・農村基本計画の閣議決定が予定されており、政策審議会による丁寧な検証と主体的な議論が求められています。

さて、本誌は、本号をもちまして七〇年を迎えることになりました。一九五一年六月に創刊して以来休むことなく発行してきましたが、これも一重に組合員の皆様、農林行政を考える会の先生方をはじめ関係者の皆様のお陰であり感謝申し上げます。創刊当時全農林は、原局別の労働組合の連合体で、全農林傘下の全食糧労働組合が主食の統制撤廃と行政整理に対する反対闘争を労働提携として取り組み、組合活動の方向性を示すために発行しました。その後、全農林が編集を引き継ぎ、一九七一年一月にスタートしました近藤康男先生を代表とする農林行政を考える会の先生方に編集をお願いするところになりました。

このように、七〇年間発行が継続してきた背景は何か、近藤代表は四〇〇号発刊にあたり次のように述べています。「この困難な役を引き受けたのは、かねて全農林

の労働提携、農村と都市が結ばれねばならない、という考え方に共鳴を感じたからであって、そのサポート・ウィズアウト・コントロールの下に全農林組合員にとって何かと役に立つ雑誌を編集することは意義ある仕事と考えたからである」と。今、日本農業を取り巻く環境が一段と厳しさを増す中で、官邸主導の農政を冷静に検証し、提言する本誌の果たす役割は益々重要となっています。

また、官邸主導による政治は、国会における議論を軽視し公文書の改ざんや破棄などを引き起こし、国民の知る権利を脅かしています。本号では、厚生労働省の不正統計問題を受けて昨年八月に読者からいただいた「他人事ではない不正統計問題」と題するお手紙に沿う形で「農林統計のあり方をめぐって」をテーマに特集を組みました。行政の独立性や国の信頼を失う事態を憂い、農水省も他人事ではないと心配して手紙を送って頂いた組合員に感謝するとともに、これからも読者との交流が大切であり現場からのご意見を頂ければ幸いです。

行政の独立性が危機に瀕する中で近藤先生の論稿の「日本の将来が真に民主的な国家として建て直すことができるか」が今正に問われているのではないのでしょうか。

編集事務は本号から花村さんに代わり石原が担当します。花村さんには四年間担当されしっかりと引き継いで頂き感謝致します。お疲れ様でした。(石原)