

第1章：序論及び概要

レビューの背景

- 1.1 2015年7月10日、英国政府の生産性計画¹の一環として、George Osborne財務相は、英国の経済統計に関する独立レビューの実施を発表した。このレビューの委託条件は、以下のとおりである。
- 英国の将来の（経済）統計ニーズ、特に現代経済の測定上の課題に関するユーザーからのニーズを評価する（「ニーズ」）。
 - ユーザーのニーズを満たす統計を提供する際のONSの有効性を評価する。これは、英国国家統計局（Office for National Statistics、以下「ONS」という。）が、関連するデータや新たなデータサイエンス技術をどの程度活用しているかを含む（「能力」）。
 - 英国の政府統計の独立性を十分に確保しつつ、現在のガバナンスの枠組みが、世界水準の経済統計の作成を、最も良く支援できているかについて検討する（「ガバナンス」）。
- 1.2 本レビューは、現代のダイナミックでますます多様化するデジタル経済において、生産量（アウトプット）と生産性を正確に測定することがますます困難になっていることにより、促されたものである。さらに、ONSは、新しいデータソースを十分に活用できておらず、経済の発展により利用できるようになった増大する情報は、しばしば官民両部門における他のエージェントの活動の継続的な副産物であるかのような認識があった。過去のONSデータの頻繁な改訂があっただけでなく、いくつかの事例において、データシリーズが不十分又は誤解を招いていることが判明したことにより、ついに、一部の層では公的データが本来あるべき正確性はなく、信頼できないとさえ認識されていた。
- 1.3 本レビューは、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（London School of Economics and Political Science）の経済学教授であり、イングランド銀行の金融政策担当元副総裁であるCharles Bean氏が、財務省、ONS及びイングランド銀行からの小チームの支援を受けて実施した²。適切な証拠ベースを提供するために、レビューチームは経済統計のユーザーに対し、根拠に基づく情報提供の照会（Call for Evidence）をかけ、そのうち66通の回答を受けとり、関連する組織やステークホルダーと200回以上の会議を実施した。さらに、本チームはまた、英国の統計システムとその実践に関する国際的な視点を提供するために、いくつかの海外の国家統計機関（National Statistical Institute、以下「NSI」という。）の代表者と面会した。また、ONS及び英国統計院（UK Statistics Authority、以下「UKSA」という。）の多くのメンバーの積極的な支援に本チームは大いに助けられた。
- 1.4 財務大臣と内閣府担当大臣の要請に応じて、本チームは、2015年12月2日に、8つの推奨される措置に裏付けられた5つの戦略的勧告を含む中間報告を発表した³。この中間報告は、委託条件の第1番目と第2番目の箇条書き事項（つまり、「ニーズ」と「能力」）にのみ焦点を当てている。本最終報告書では、デジタル革命によ

¹ 英国財務省（HM Treasury）、（2015）. 'Fixing the foundations: creating a more prosperous nation'.（参考文献等のURLは原典参照）

² Nick Broadway, James Clarke, Mausmi Juthani, Nayeem Khan, Karina Kumar, Will Laffan, Ivan Petrella, Mario Pisani, Britta Rinaldi and Michal Stelmach.

³ レビューの中間報告（URLは原典参照）

ってもたらされた課題と機会についてのより完全な考察を含むいくつかの側面に沿って、中間報告書の分析を発展させたものであり、さらに、委託条件の第3番目の箇条書き事項であるガバナンスの問題にまで分析を拡大している。

- 1.5 本レビューは、Stephen Pickford氏、Chris Allsopp氏、Tony Atkinson氏、Kate Barker氏、Art Ridgeway氏及びPaul Johnson氏によるものを含む、過去30年間に実施された経済統計のさまざまな側面に関するこれまでのレビューに基づいている。ONS統計の外部レビューの定期的な委託では、いくつか同様のテーマが繰り返し採り上げられており、まだ対処されていない長年の問題があることを示唆している。これらのレビューは、第4章でさらに詳述する。

経済の計測

- 1.6 経済統計は、国レベルと地域レベルの両方で、経済を観測、理解及び管理する上で中心的な役割を担っている。したがって、正確で信頼性が高く、適合性があり、適時な統計へのアクセスは、政策立案者にとって必要不可欠である。しかしながら、そのような統計は、民間部門における効果的な意思決定においても、同様に重要である。さらに、経済統計は、経済パフォーマンスを評価するための物差しを提供する。したがって、経済統計は、議会、マスコミ及び一般国民にとって、政策立案者に説明を求める上で、その能力の中心的な役割を担う。
- 1.7 経済統計は非常に広い範囲から構成される。今回のレビューの目的上、経済統計とは、公的部門又は民間部門にとって関連する経済問題の分析を行う上で価値のある定量的情報を指す。経済の統計分析のための主要な体系的枠組みは、もちろん、国民経済計算である。国民経済計算は、経済の構成部門である生産（アウトプット）、所得、支出の連動した勘定を提供する。しかし、他にも多くの価値がある経済統計がある。それらには、物価と賃金、労働の需給、資産価格と金融取引に関するデータなどが含まれる。
- 1.8 さまざまな目的上、経済全体よりも個別の詳細な情報が必要とされることがある。例えば、金融安定性の分析には、部門間、さらには個々の企業間の資産と負債のフローの詳細な勘定が有益である。同様に、効果的な地域政策のためには、対応する地域単位のレベルで経済活動に関する情報を入手できる必要がある。
- 1.9 したがって、効果的なNSIは、ユーザーのニーズに対応する幅広い統計を、許容できる程度に正確に、十分に適時に提供できる必要がある。この任務は非常に要求の厳しいものであることを強調するに値する。なぜなら、統計は完全に真実の値を全て把握することはできないからである。特定の時期に働く人々の総数などのように、変数が明確に定義されているように見える場合でも、ほとんどの場合、通常は総人口の一部をサンプリングすることによって、変数を推計する必要がある。そのサンプルが代表的であることを保証することは、それ自体が困難であることが多い。
- 1.10 さらに、関心のある指標の変数自体が概念的に複雑である場合が多い。例えば、一定の価格水準で、一定の期間内に経済に付加された価値の総量である実質GDPなどの変数を考えてみよう。これには、膨大な種類の個々の事業分野にわたって、関連する価格水準の変動に合わせて適切に調整しながら、投入財の正味の産出額（アウトプット）を集計することが含まれる。経済が大規模に物理的な財（goods）を生産する場合は集計が十分に困難となるが、サービス（services）が経済の大部分を占める英国などの先進国では、これらは個々の顧客向けに特別に調整されることが多いため、さらに集計が困難になる。また、一部の財やサービス、例えば、公的部門が提供するものは、納品時に無料で提供されることが多く、このことは、生産額の直接的な測定値が不足していることを意味している。
- 1.11 最近では、デジタル革命の影響もあり、経済の測定はさらに難しくなっている。IT分野では、品質の向上及び製品の革新が特に急速に進んでいる。そのような品質向

上はそれ自体、測定が難しいだけでなく、サービスを交換、提供する上で、全く新しい方法も提供可能にした。Spotify、Amazon Marketplace、Airbnbなどの破壊的なビジネスモデルは、確立された統計手法ではうまく捉えられないことがよくあるが、オンライン接続と、インターネットを通じて提供される情報へのアクセスによって可能になる機会の増加により、職場と家庭での生産活動の境界が曖昧になっている。さらに、物理的資本（機械及び構造物）を測定することですら困難である一方で、現代経済において、無形で観察不能な知識ベースの資産はますます重要になっている。最後に、Googleなどの企業は、意義のある形で特定の国に付加価値を配分することを困難にし得る方法で国境を越えて運営されている。そのため、経済の測定は、かつてないほどより困難になっている。

ONSの能力とパフォーマンス

- 1.12 ONSは、英国における経済統計の主要機関であり、中央統計局（Central Statistical Office、以下「CSO」という。）と人口センサス調査局（Office for Population Censuses and Surveys）の統合により、1996年に設立された。相次ぐ組織統合の結果、現在では、英国の主要な経済統計は、ほとんど独占的にONSによって作成されている。しかし、経済政策の立案に用いられるものも含め、他にも重要な統計が存在し、これらは中央省庁及びエージェンシー（civil service departments and agencies）並びに地方分権政府（devolved administrations）によって作成されている。その結果、広範囲にわたる英国の統計制度は他の多くの国と比べ、分散化された設計となっている。国際比較は単純ではないが、英国のような規模の国では、経済活動の測定に費やされる総リソースは、時間の経過とともにいくつかの大きな変動があるとはいえ、他の先進国が費やしている量とほぼ同程度であるように思われる。元々、ONSの活動は、ロンドン（主に国民経済計算）、ニューポート（主に企業からのデータ収集）及びティッチフィールド（センサス）という3つの主要な場所に分散していた。しかし、2004年の「ライオンズレビュー（Lyons Review）」が報告された後、ロンドンの業務の大部分をニューポートに移転することが決定された。それに続いて、ロンドンに拠点を置く1,000人ほどの職員約90%が、異動するのではなく組織を去った結果、一時的ではあるが、組織にとっての経験が大幅に失われた。
- 1.13 ONSの経済統計の圧倒的な主要な情報源は、企業や家計への定期的な調査であり、毎年約150万の調査票が送付されている。歳入関税庁（Her Majesty's Revenue and Customs、以下「HMRC」という。）が保有するような行政データはほとんど使用されておらず、他の（増大し続ける）ビッグデータのソースの利用もさらに少ない。これは、カナダやスカンジナビアなど、経済統計の作成においてそのような情報にはるかに大きく依存している他のNSIとは全く対照的である。英国の統計調査におけるこのような限定的な利用は、ビッグデータのような情報を統計目的で利用することを規定する法的枠組みが煩雑であることを示している。
- 1.14 ONSの経済統計の大部分は、国連の国民経済計算体系（System of National Accounts、以下「SNA」という。）など、国際的な合意に基づいて定められた方法論に沿って作成されている。これらの合意は、統計が国際的に比較可能であることを保証するため、という正当な理由で存在しているが、そのような合意の変革は、通常、現代経済の構造の変化に遅れをとっている。職員が、経済測定のために経済変化の重要な因果関係を調査し、代替データソースを活用できるか模索するために費やす時間を確保することが理想である。しかしながら、時間的制約と、複雑かつ寸断された技術資産により、これが可能な範囲が制限されている。その代わりに、職員は単に「統計を出す（公表する）」ことに圧倒的に注力している。統計の品質と適合性、またそれらの提供をどのように改善できるかについては、比較的注意が払われていないのである。
- 1.15 近年、ONSのパフォーマンスが低下してきたとユーザーが感じていることに疑問の余地はほとんどない。批判のいくつかは、公表結果の改定の規模と頻度に起因している。しかし、第2章に記載しているように、これは完全に正当化されるものでは

ない。最初の推計値の公表が政策に役に立たないほど遅れることがない限り、情報が少しずつしか蓄積されない場合において公表結果の改定は避けられないのである。そして、少なくともGDPに関して、ONSの改定パフォーマンスは、他国のNSIと著しい差はない。さらに懸念されるのは、単純な集計エラーから、統計の作成に組み込まれる前の新しい情報源の性質を適切に理解していなかったことによる不具合に至るまで、大まかに「エラー」に分類されるものが頻発に発生していることである。共通する特徴は、公表前の統計の「センスチェック」が不十分であることであり、多くの場合ユーザーが問題を指摘してきた。不十分な分析能力は、ニューポートへの拠点移転後の経験豊富な職員の喪失によって間違いなく低下し、さらに（公表までの）時間的プレッシャーが加わり、このような状況になっている可能性がある。

統計のガバナンス

- 1.16 英国統計のガバナンスは、実質的に2007年統計登録サービス法（2007 Statistics and Registration Service Act (SRSA)）の下に、改革された。これにより、公共の利益に役立つ公的統計の作成と公表を促進及び保護するという法定の目的を持つ独立機関であるUKSAが設立された。UKSAは、2つの主要な役割を担っている。1つ目は、ONSを監督することである。事実上、英国統計院理事会（UKSA Board、以下「UKSA理事会」という。）はONSの理事会として運営される。2つ目は、全ての英国の公的統計の監視と評価であるが、公的統計のうちの一部のみがONSによって作成され、残りは他の省庁やエージェンシーの政府統計サービス（Government Statistical Service）の人員によって作成されている。2007年統計登録サービス法は、公的統計への更なる一般的な信頼低下を招きかねない不適切な政治的干渉が幾つかの統計作成でみられたと一部の人が認識していたことに対する応答が主であった。このことと、UKSAが評価の責任を負っている統計の幅広さを踏まえ、ONS/UKSAの組織的な後援（部門）も財務省から内閣府に移された。
- 1.17 UKSAは、統計の監視と評価の任務を実行するために、公的統計のための行為規範（Code of Practice for Official Statistics、以下「行為規範」という。）に対する公的統計のコンプライアンスを評価する規制機能を確立した。行為規範に準拠した統計には、「国家統計」という証のバッジが与えられた。行為規範は、公的統計の作成において、品質を含むいくつかの側面を取り扱っているが、その策定以来、統計の作成と公表の信頼性について、ユーザーに安心感を提供することに規制機能の主な重点を置いてきた。新しいガバナンスの取り決めにおいて、こうしたことを反映し、評価業務では、独立性と、統計の作成及び公表のプロセスが重視され、統計の基礎となる品質と適合性には比較的限定的な注意しか払われなかった。最近になって、UKSA理事会、そして規制機能それ自体が、もっと品質に規制機能の焦点を移すべきであると認識するようになった。
- 1.18 対照的に、ほとんどのユーザーは、国家統計バッジは統計が独立性を持って作成されているだけでなく、問題となっている経済的概念の優れた尺度でもあることを示唆していると信じているようである。ようやく最近になって、規制機能が、基礎となる統計の品質の評価によって補完され、国家統計品質レビュー（National Statistics Quality Review、以下「NSQR」という。）の新しいONSプログラムの発足とともに、最初に2つの統計、つまり労働力調査に関する統計及び国民経済計算と国際収支に関する統計が精査された。信頼性とともに品質への関心の高まりは歓迎されることであるが、同時にそれらを強化する必要がある。
- 1.19 最終的に、UKSAは、ONSの監督者として、ONSによって作成された統計が、正確で、信頼性が高く、適合性があり、効率的に作成されていることを保証する責任を負っている。今回のレビューが委託されたのは、少なくとも一部の主要なステークホルダーが、そうではないと考えていたことを示唆している。そして、今回のレビューのために収集されたエビデンス（証拠）は、そうした見解に対して適格な論拠を与えている。UKSAの精査をより効果的に行う上での重大な障壁は、適合性があり、適時で理解しやすい情報がUKSA理事会に入ってこなかったことだと思われる。

る。このような情報は、ONSが説明責任を果たし、リスクを特定し、相応の解決策を実施するための手助けとなるものである。また、理解できる懸念ではあるが、独立性を維持するために、ある程度の孤立が助長され、ONSの統計とパフォーマンスに関して、ユーザーや主要なステークホルダーとの率直な議論が妨げられていたようである。

今後の経済統計の提供に向けたビジョン

1.20 今後の経済統計の提供に向けたビジョンは、以下の見解を反映する必要がある。

- 信頼できる経済統計は重要な公共財である。適時で適合性のある経済統計は効果的な政策立案の鍵となるが、事業計画や政策決定者に説明を求める有権者の能力における要の機能でもある。
- 単一の統計が全ての目的をカバーすることはできないだろう。それぞれのユーザーが、部門別、産業別又は地域別に構築あるいは層化された、様々な統計を必要としている。
- 基礎となるマイクロ経済データを精査する能力は、「生産性パズル」などの重大な経済問題の原因を理解するのに非常に役立つ。
- 経済統計の構築を規定する方法論は、経済とともに進化する必要がある。一時は満足のいく組織化フレームワークを構成する方法であっても、その後はそうでなくなる可能性がある。
- デジタル革命の結果、経済を測定する上で原則として使用できるデータ量は、官民両方で、それを処理するための技術的能力とともに飛躍的に増加してきた。

1.21 上述のように、ONSは現在、「工場」のように運営され、規定された方法論に従って、幅広い経済変数に関する調査から統計を作成することに重点を置いているが、それらの統計の欠陥についての調査と説明は限定的である。しかし、このようなモデルでは、急速に変化する経済について、適時で、詳細な洞察を求める幅広いユーザーのニーズには、ますます適さなくなっている。上記の内容を鑑みると、ONSには以下のことが必要とされる。

- さまざまなユーザーのニーズを満たすよう、より順応すること。
- ONSの既存の統計における限界をより率直に明らかにし、それらに対処する方法を特定するため、より意欲的であること。
- そのソースデータを理解し、精査することに長けていること。
- 代替となる情報源を探索する上でより革新的であること。
- 既存の統計の適合性について、新しい経済現象との因果関係をより積極的に模索すること。

要するに、ONSは、経済統計を理解する上で、単なる統計の提供を超えた付加価値を提供するサービス・プロバイダーになることを目指すべきである。多くのデータ管理者として、ONSは経済測定の最先端領域を前進させる上で比較優位性を有しているべきである。

1.22 このビジョンの達成のためには、ONS/UKSA内部の変化によって後押しされる必要がある。具体的には、以下のとおりである。

- 経済的理解と大規模なデータセットの処理及び精査の両方における優れた分析能力。
- 改善と革新を促進する、よりオープンで自己批判的な文化と、そのような改善を実施し成功させる能力。
- 技術とシステムの合理化と向上。
- ONSの統計の品質と適合性を、より先見性を持って監視し、特定された欠点に適時に対処する上で、適切に機能するプロセスの提供。
- より良い説明責任を促進するための強化された透明性。

1.23 このビジョンは、公的統計の今後の提供に関するUKSAの5年間の戦略とおおむね一致しており、ONS/UKSAの運営陣は、その実現に向けて既にいくつかの重要な措置を講じている⁴。しかし、その達成には政府の支援も必要である。まず初めに、十分な財源が必要となる。2015年の歳出見直し（2015 Spending Review）での合意により、職員のスキルを高め、システムを改善し、既存の統計的ギャップを埋める重要なイニシアティブを前進させる余裕が生まれた。しかし、現在の規定と国際的なベストプラクティスとの間のギャップをどの程度の速さで解消できるかは、必要な財源が利用可能かどうか部分的に依存している。次に、プライバシーと秘密の保護の懸念に対処することを保証しつつ、統計目的での行政データのより良い効果的な利用を促進するために、立法的な枠組みの変更が必要である。

1.24 このビジョン達成を促進するために、このレビューでは、6つの戦略的勧告の自己強化パッケージを掲げている。これらの背後にある理論的根拠は、以下に簡単に概説してあるが、本報告書の本文でより詳細に説明されている。これらの戦略的勧告は、順番に、以下に記載されている具体的な措置によって支持又は補完され、本報告書の本文で裏付けされている。

勧告：経済の計測

戦略的勧告A：取り組むべき統計的制約に対処する

1.25 本報告書の第2章は、英国経済の測定における主要な課題とギャップについてまとめている。これらの多くは、長年にわたっており、過去のレビューでも強調されてきた。本報告書で強調されている課題を以下に記載する。

- GDPのダブルデフレーション方式の数量測定値がないことなど国民経済計算の作成における欠点。
- 支出と所得の測定から得た情報をより多く利用するなど行政データの使用を通じてGDPの早期推計を改善するための範囲（スコープ）。
- より詳細で完全な資金循環統計（Flow of Funds statistics）の必要性。
- サービス部門の活動の豊富さをよりよく反映する、より詳細なデフレーターと数量指数（volume indices）の必要性といったサービス部門の測定における不備。
- 不十分な地域統計と、そのギャップの一部を補定する行政データの可能性。

1.26 これらの取り組むべき統計的ギャップへの対処は、国家統計としての位置付けを一時的に差し止められている（「指定解除」されている）経済統計の欠陥に対処する是正作業と並行して行う必要がある。英国の貿易、建設活動、持家の住宅費用を含

⁴ 英国統計院（UK Statistics Authority）、（2014）. 'Better Statistics Better Decisions'.（参考文献等のURLは原典参照）

む消費者物価指数（CPIH）の統計がいずれもこの例に該当する。さらに、ONSは、ONSの全ての統計が信用できるだけでなく、正確で信頼性が高く、ユーザーのニーズに適合していることを、ONS自身とユーザーの両方に対して納得させる必要がある。この目的の達成のために、UKSAは最近導入されたNSQRのプログラムを残りの統計資産に拡大されるようにすべきである。

- 1.27 欠点とギャップを全て同時に対処して解決することは不可能である。他の課題より重要なものもあれば、修正が簡単なものもある。最終的に、UKSA理事会は、ONS運営陣からのアドバイスに基づいて、統計上の欠点やギャップに対処するためのスケジュールを承認する責任がある。ただし、その優先順位付けは透明性があり、ユーザーと主要なステークホルダーの見解に対応し、費用便益の評価に基づいている必要がある。
- 1.28 したがって、この戦略的勧告は、以下に記載した推奨される措置によって裏付けされる。
- **推奨される措置1**：ONS/UKSAは、透明性を持って、費用便益の評価に基づいて、既に存在する統計の制約に対処するためのプログラムを発展させなければならない。
 - **推奨される措置2**：UKSAは、NSQRのローリングプログラムを通じて、ONS内部及び省庁間にわたって、経済統計の欠陥を内外の専門知識を活用して特定すべく模索を続けなければならない。

戦略的勧告B：経済の構造と特徴の変化を適切に反映する統計を提供する上でより機敏になる

- 1.29 変化する経済を統計が正確に反映していることを保証することは、各国のNSIが直面している最も困難な課題の1つである。最初に考案された国民経済計算を支える基本的な概念フレームワークは、ほとんどの企業が1か国で合理的に均質な商品の生産（大量生産）に従事していた経済であった。今日の現実はかなり異なっており、多くの企業が国境を越えて事業を行い、個々の消費者の好みに合わせて調整できるさまざまな異なった種類の財やサービスを生産している。
- 1.30 さらに、前述したように、コンピュータ処理力の発展の結果、デジタル革命が急速な品質の変化や製品革新をもたらしただけでなく、接続性が向上した結果、サービスを交換・提供する新しい方法までもたらした。この新しい経済を測定することは、確立された測定手法に特定の課題をもたらす。例えば、広告とバンドルすることによって代わりに資金提供を受ける無料のサービス又はコンテンツの提供、旅行代理店などの仲介者によって従来行われた情報集約型の活動の家計生産への移行、「シェアリングエコノミー」の成長、物理的資本投資と比較して無形の知識資本投資の重要性の増大などである。把握するのは難しいが、本報告書の第3章の分析は、これらのような現象により、経済活動に関する公的データが実際の数値よりも過小になる可能性があることを示唆している。したがって、さらなる調査が必要である。
- 1.31 その上、これは単発の課題ではない。経済発展とともに統計の適切な基準枠も発展するものである。それは絶えず動く目標といえる。その結果、国際的に合意された統計手法は、経済の変化に遅れをとることになるため、ほとんどの場合、やや時代遅れ又は不完全になる。
- 1.32 この課題に対する漸進的な対応は、NSIが統計の制約を理解（及び説明）するだけでなく、先導してより適切な対策を講じる必要がある。したがって、関連する外部の専門家や機関との協力において⁵、ONSは新たな経済動向の測定への影響に関する継続的な調査プログラムを確立し、まず単発調査を実施して、潜在的な定量的重

⁵ 最近の3人のONSフェローの任命は、この方向への有用な一歩を表している。

要性を測定する必要がある。正当な理由があれば、これは新しい現象を捉えた実験的統計の開発指針となり、追加的なデータ収集によって補完される可能性がある。この分析は、ONSがリーダーシップをとって多くの公的経済統計の定義を規定する国際基準を発展させる上で役立つだろう。また、UKSAがONSの経済統計の品質を監視する際に潜在的に役立つ情報も得られる。

1.33 したがって、この戦略的勧告は、以下に記載した推奨される措置によって裏付けされる。

- **推奨される措置 3** : デジタル経済に関連する経済活動の測定に対する定量的な意味合いを評価するための野心的な作業プログラムを策定する。
- **推奨される措置 4** : ONSは、学界及びユーザーのコミュニティにおける適切なパートナーと協力して、現代経済の測定における新たな課題及び将来的に生じる課題を分析するための新しい中核的研究拠点を設立する必要がある。

勧告：英国国家統計局（ONS）の能力とパフォーマンス

戦略的勧告C：ユーザーのニーズをさらに満たすために、ONSの文化に再び着目する

1.34 官民両部門のユーザーに適合する経済統計を維持するということは、ONSやその他の経済統計の作成者は、主な焦点を統計の作成に合わせることから離れ、ユーザーの経済に関する質問に回答するサービス提供者になる必要があることを意味する。さらに、生データへのアクセスにより、ONSはその統計の制約を理解及び説明し、必要に応じて代替指標を開発する立場にある。

1.35 これには、ONS全体での文化的転換が必要である。職員は、ユーザーとの関わりやユーザーのニーズへの対応において、受け身ではなく積極的である必要がある。職員は自分たちの統計を動かしているものが何なのかについてもっと好奇心を持ち、欠点を特定するために自己批判的であり、ユーザーにそれらの制約を説明することに関して、もっとオープンであるべきである。最後に、職員は、組織の下から上へアイデアが上がってくることで、統計作成の改善方法を見つけるよう奨励される必要がある。管理者は、そのような文化を組織のDNAに組み込むために積極的な措置を講じる必要がある。

1.36 したがって、この戦略的勧告は、以下に記載した推奨される措置によって裏付けされる。

- **推奨される措置 5** : ONSは、職員に対し、統計がどのように使用されているかをよりよく理解すること、統計上の問題を特定する際により好奇心を持ち自己批判的になること、ユーザーや専門家と協力すること、変革に報いる文化を作ることを奨励し、統計作成者の第一の目的はユーザーのニーズを満たすことであることを保証するための措置をとるべきである。
- **推奨される措置 6** : ニューポートでの業務における能力構築を行う一方で、ONSは、経済統計のユーザーとの連携を強化し、英国の他の地域のユーザーとの連携を拡大するために、ロンドンでのプレゼンスを高めるべきである。
- **推奨される措置 7** : 統計の公表は、重要な制限事項を記載し、誤解を招く可能性がある場合にはそれも強調するなど、統計の質に関する明確かつ優れた解説を含むべきである。
- **推奨される措置 8** : ユーザーと評論家は経済統計の制約により用心深くあるべきであり、経済学の講座では経済測定の問題により注意を払うべきである。

- **推奨される措置9**：ONSは、あらゆる統計情報に簡単にアクセスして閲覧できるようにするために、新しく大幅に改善されたウェブサイトの開発を継続すべきである。

戦略的勧告D：既存及び新規のデータソースとそれに対応するテクノロジーを最大限に活用する

- 1.37 英国は、行政データ（公的部門内で保有されるが統計の作成以外の目的で取得される情報）の利用において、多くの他の先進国に顕著に遅れをとっている。これは、そのようなデータの共有を規制する現在の煩雑な法的枠組みの性質と、一部の省庁や職員がデータ共有に消極的であることの両方を反映している。例えば、国家安全保障上の理由などで利用できない強力な理由がある場合を除き、ONSが経済統計を作成する目的のために全ての公開データを利用できるという前提があるべきである。
- 1.38 ONSはまた、民間部門が保有する同様のデータ、例えば支払いに関するデータを利用する範囲を調査すべきである。また、ウェブスクレイピングや、テキストマイニング、機械学習など、ビッグデータを収集及び分析する新しい技術を使用する可能性も探るべきである。これらは、定期的に作成される経済統計の中核的なデータソースとして常に適しているとは限らないが、データのクロスチェック、一時的なギャップの埋め合わせ（「ナウキャストイング」）及びより体系的な測定に先立った新しい経済現象の重要性を探る場合にも役立つ可能性がある。
- 1.39 このようなデータを活用することで、より適時で正確な経済統計が作成され、企業や世帯の報告負担が軽減される可能性がある。この膨大な情報バンクを解放することで、統計サンプルをセンサスに近い規模にまで拡大し、その精度を高め、地域データなどの統計を個々のユーザーのニーズに合わせて細かく層別化できるようになる。
- 1.40 このデータをより適切に使用することで、経済統計の提供を変革する可能性があるが、ONSはそのようなデータの処理力を構築する必要がある。それにはある程度の時間を要し、データサイエンティストの中核人材を採用するだけでなく、積極的な学習と実験も必要になるであろう。これは、学界、官民両部門における関連するパートナーとの共同作業を通じて国際的に推進することができる。また、堅実なデータインフラとともにONSテクノロジーの合理化とアップグレードも必要となる。
- 1.41 したがって、この戦略的勧告は、以下に記載した推奨される措置によって裏付けされる。
- **推奨される措置10**：適切な倫理的保護措置が講じられ、プライバシーが保護されていることを確認しながら、関連する法的枠組みの変更を含め、統計目的での公共部門の行政データの利用拡大に向けた障害を取り除く。
 - **推奨される措置11**：データ収集のための新しい方法を模索し、経済統計の作成、ナウキャストイング、新興の測定問題の単発的な研究において、民間部門の事業者が収集した情報を利用する範囲を探る。
 - **推奨される措置12**：ONSの技術とデータシステムによって、非常に大規模なデータセットの柔軟な利用をサポートできるようにする。
 - **推奨される措置13**：データサイエンティストの中核人材の採用を含め、非常に大規模なデータセットの洗浄、照合、分析を行うONSの能力を強化する。
 - **推奨される措置14**：経済統計の作成にデータサイエンス技術を開発・応用するための新たな拠点を設立する。

戦略的勧告E：データの理解と精査スキルを上達させる

- 1.42 難解なパズルを解き明かすには、多くの場合、基礎となるデータを表面下で掘り下げる必要がある。これに精通していることが、データの欠点と限界を理解し、新しい傾向を特定するための鍵となる。基礎となるマイクロデータを精査する能力がONS内で強化されれば、経済統計の作成をより適切にサポートし、ONS職員が公表前に統計をより適切にエラーを検知（センスチェック）できるようになる追加の利点があるため、エラーや訂正の頻度が減少する。
- 1.43 この目的を実現するには、より優れた経済的及び分析的専門知識をONSに取り入れる必要がある。また、管理者は、日々の作成プロセスと並行して、探索的な調査を可能とする十分な余地を確保することも必要とされるが、これは現在のところ当てはまらない。最終的に、サポート技術及びデータシステムは、十分な柔軟性と機敏性を備えている必要がある。
- 1.44 一部のユーザーにとっては、マイクロデータデータにアクセスして精査する能力も重要である。マイクロデータの調査に精通しているONSは、匿名化されたデータへの直接的なアクセスを提供するか、ユーザーに代わって調査を実行することにより、そのようなユーザーのニーズをサポートしやすい立場にいる必要がある。
- 1.45 したがって、この戦略的勧告は、以下に記載した推奨される措置によって裏付けされる。
- **推奨される措置15**：ONS内の経済の専門家を増やし、全ての経済統計の作成において品質保証とセンスチェックのためのスマートで効果的なシステムを導入する。
 - **推奨される措置16**：ONS全体で分析スキルを高めるための採用及び研修スキームを導入する。これには、組織にとって価値のある研究開発に貢献することで専門家がキャリアを積む機会を提供することも含まれる。
 - **推奨される措置17**：秘密の保護の問題を引き続き尊重しつつ、利用可能なメタデータを改善し、承認プロセスを簡素化することで、ONS及び承認された研究者によるマイクロデータの利用を拡大することを支援する。

勧告：統計のガバナンス

戦略的勧告F：高品質な経済統計の作成を支援するために、ガバナンスの枠組みを強化する

- 1.46 既存の統計ガバナンスの取り決めは、公的統計に対する国民の信頼を築くこと、特に公的統計の作成における政治的干渉からの独立性に重点が置かれていた。一定の警戒が必要であることは確かであるが、本レビューでは、ONSによって作成される経済統計に問題があるとユーザーが確信していることを示唆する根拠は全く見つからなかった。その点において、ガバナンスの整備はこれまで成功している。本レビューでは、ユーザーのニーズよりも省庁のニーズに重点を置く傾向や、管理情報の公開に関する慣行など、省庁の統計作成に関するいくつかの問題が特定された。
- 1.47 しかし経済論争に関連する管理情報の公開に関して、一部の部署では実務が改善される可能性がある。そのような情報が公開される場合、その出所が明確であり、選択的ではなく同時に全てのユーザーに公開されることが重要である。さらに、そのような情報がマスコミや市場の関心を引きつける可能性がある場合、公的統計として取り扱い、行為規範に準拠した方法で公開される必要がある。ONSの経済統計の作成において管理データと行政データの活用が進むにつれて、このような取り扱いはより重要になるだろう。なぜなら、このような情報はその後の公的なデータ公

表の予測に役立つ可能性があるためである。

- 1.48 国民の信頼を維持するために、統計作成における独立性が重要である一方、それが決して一つの要因によるものというわけではない。正確性、信頼性、適合性、つまり、品質も関連している。そしてその観点で、最近の経験とユーザーのフィードバックはあまり奨励されてこなかった。実際には、このレビューの委託は、主要な経済統計がもはや経済発展のための適切な指針を提供していないかもしれないという懸念を一部に反映している。
- 1.49 UKSAは、ONSの監督者として、最終的にONSの経済統計が高品質で信頼できるものであることを保証する責任を負っている。UKSA理事会は、この問題に以前ほど焦点を当ててこなかったが、UKSAの規制部門から理事会に提供された情報に対して、品質の問題とそれに起因する組織的欠陥にもっと注意を払うことができたはずである。そのため、本レビューでは、公的統計と行為規範との整合性を評価するだけでなく、統計の正確性、信頼性、適合性及びONSの統計提供能力についても厳格な評価を行うことを任務とする「独立規制評価機関」(Independent Regulation and Evaluation Office、以下「IREO」という。)を設置することによって、規制機能を大幅に強化すべきであると考えている。これを効果的に行うには、IREOは独自の統計的専門知識が必要となるが、評価の実施において外部の専門家に支援を求めることができるようにすべきである。
- 1.50 ここで、IREOの所在がUKSAの内外のどちらにあるのが最適なのかということが論点となる。前者は精査を容易にし、後者は独立性を強化することになる。全体として、本レビューでは、少なくとも第一にIREOの代表がUKSA議長に報告する前者のモデルを採用することは理にかなっていると考えているが、それがうまく機能するためには、残りのONS/UKSA職員が、時には、関連の不快な精査を受け入れる必要がある。IREOは、UKSAの理事会にわかりやすく関連情報を提供するとともに、ONSの統計資産の品質について独立した評価を与える活動に関する年次公開報告書を発行する必要がある。このような報告書は、ユーザー、政府及び議会がONS/UKSAに説明を求める際にも役立つはずである。
- 1.51 品質問題への対応に十分な注意を払ってこなかったのはUKSAだけではない。おそらく、内閣府側の緊密な関与の欠如も一因となっている。本レビューでは、主要なユーザーでありステークホルダーでもある財務省に省庁責任を移管することが妥当かどうかを検討したが、干渉や公平性の欠如といった懸念につながる可能性がある状況だと判断した。その代わりに、本レビューでは、ステークホルダーが自らの懸念をUKSAに伝えるためのパイプ役として、ハイレベルのステークホルダーグループを設立することを提案する。
- 1.52 経済統計の作成における行政データの利用を拡大するためには、その利用を管理する適切な政策を並行して策定する必要がある。UKSAは、そのような方針がONS内で策定され、十分に理解されていることを確認するべきである。国民を安心させるためにも、独立した人や団体が任命されて秘密データが倫理的に使用されているか、議論がある問題について裁定が下されるべきである。
- 1.53 最後に、ONSは現在、調査回答者にかかる負担など各統計を作成するためのコストの適切な見積もりを欠いているようである。このような情報なしに効果的な計画と優先順位付けは不可能である。これは是正する必要がある。
- 1.54 したがって、この戦略的勧告は、以下に記載した推奨される措置によって裏付けされる。
- **推奨される措置18**：政府は、UKSAに対して、あるデータが公的統計として分類されるように決定できる権限を委譲するべきである。行政機関による管理情報の注目度の高い公表は、公的統計として扱われ、行為規範を遵守しているべきである。UKSAは、また、国家統計としてのステータスを目的として、公的統計が行為規範に照らして評価されるべきか否か決めるべきである。

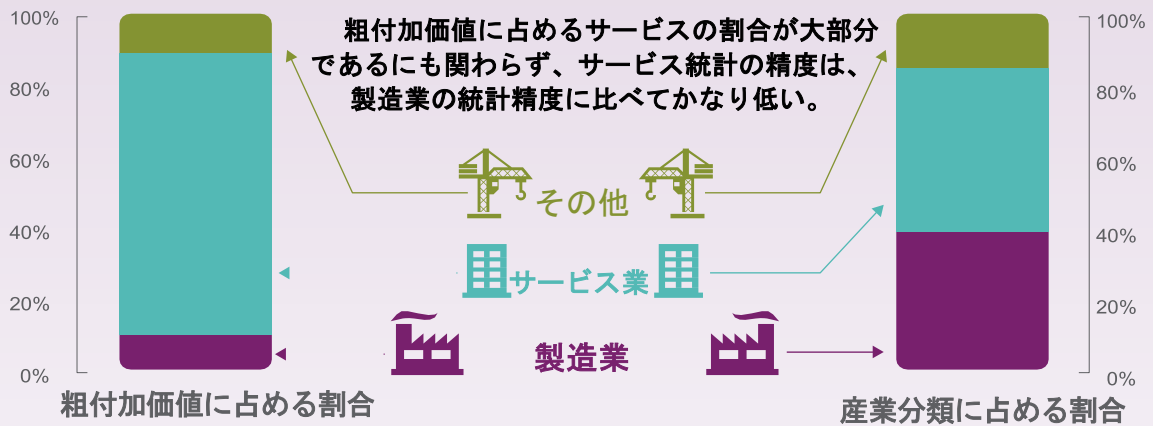
- **推奨される措置19**：行政機関の統計の専門職グループの長（Heads of Profession 以下、「HoP」という。）の独立性は、独立規制評価機関（IREO）（以下の推奨される措置24を参照）が政治の介入による乱用を摘発することにより、強化されるべきである。HoPの任命と業績管理において、国家統計官が正式な役割を果たすべきである。
- **推奨される措置20**：経済統計の作成に行政データが大いに活用されている場合は、UKSAは、他の省庁と協議の上、その使用を規定する適切な諸方針を導入し、また、独立した立場にある人員や組織を任命して、当該方針の適用を監督させ、難しいケースを解決させるべきである。
- **推奨される措置21**：UKSAは、国家統計バッジの有無による二元性の評価により統計の品質を伝えるよりも、統計の状態についてより微妙な差を含めた評価を提供すべきである。
- **推奨される措置22**：ONSは、より良い管理情報によるサポートを受け、優先順位決定とリソースの配分に関する効果的で透明なプロセスを確立するべきである。
- **推奨される措置23**：英国財務省、イングランド銀行、その他の主要なステークホルダー及びユーザーの代表者から構成されるハイレベル・グループを設立して、UKSA理事会との率直でオープンな議論を促進する必要がある。
- **推奨される措置24**：UKSAの規制機能は、ONSの効率性ととも、公的統計の信頼性と品質を評価する任務を負った新設のIREO内に組み込まれるべきである。IREOは、UKSA理事会に報告し、ONSの業績と統計領域全体の年次評価を公表することになるだろう。

本稿の概要

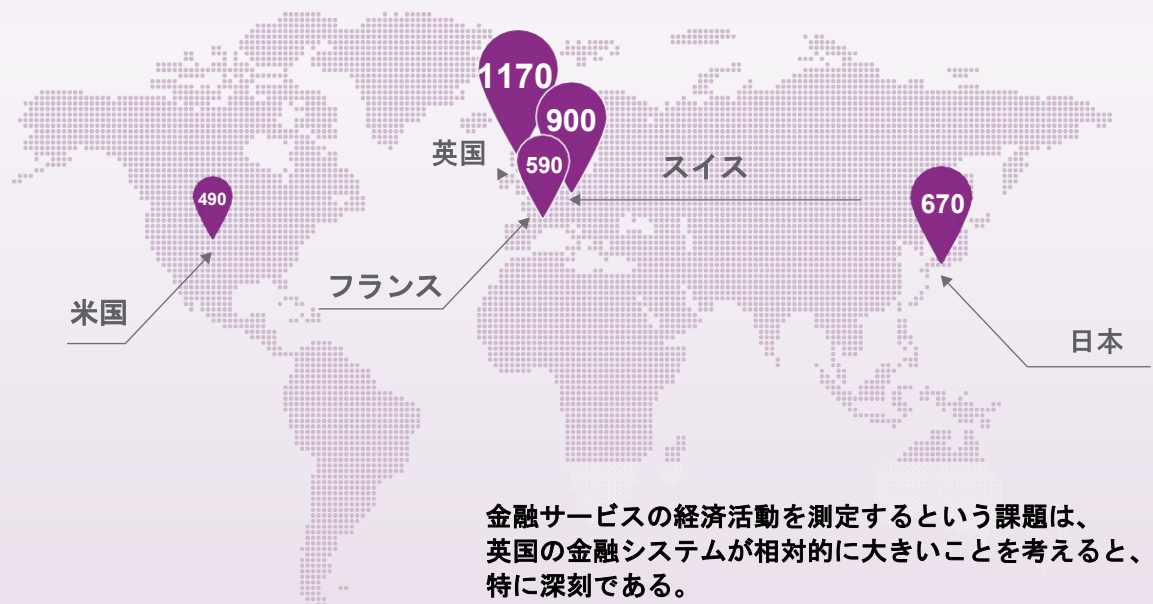
- 1.55 上述した6つの戦略的勧告の根拠として、200ページにわたって、4つの章に分けて考察、分析及び評価を行った。
- 1.56 第2章では、GDP及びその改定の問題、サービス、特に金融及び公共サービス、金融の相互関連性、地域経済、労働市場、物的資本、土地市場の測定などいくつかの重要な既存の手法の限界について議論する。
- 1.57 第3章は、新たな問題を探究する。その一部は、急速に進化するデジタル経済によってもたらされる潜在的な測定の課題に関連するものである。こうした新たな課題には、データ主導型経済の評価、シェアリングエコノミー、無形資本、品質調整及び活動の国際的な地理的位置などが含まれる。
- 1.58 第4章は、ユーザーの現在及び今後の統計ニーズを満たす上でのONSの有効性について議論する。ONSの最近のレビューの時系列的背景と年表を設けることから説明を始め、次に、リソース、最近のパフォーマンス、調査と行政データの活用、分析能力とデータサイエンス能力、文化、テクノロジーとシステムなど、ONSの有効性に寄与するさまざまな要因を調査する。
- 1.59 第5章は、経済統計のためのガバナンスの枠組みの有効性について説明し、特に統計の独立性、統計の品質と適合性、優先順位付けプロセス及び外部監査に注目する。

現代経済の計測 取り組むべき課題

現代統計は、変化と発展の継続的なプロセスの影響を受ける複雑な実体であり、多くの取り組むべき測定上の課題が存在する

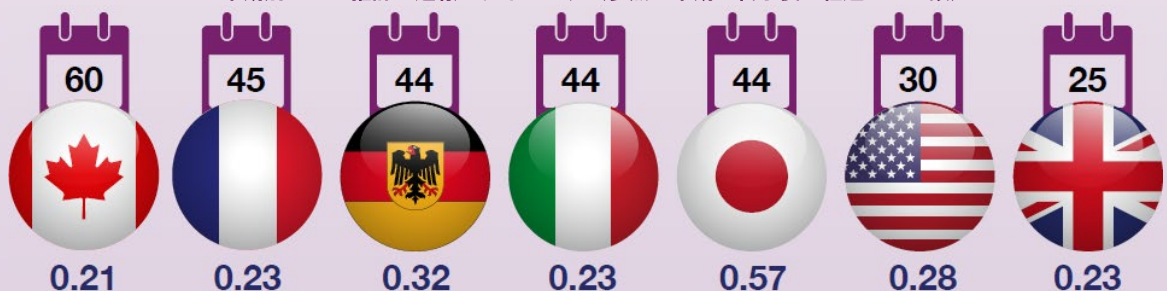


GDPに占める金融システムの規模 (%)



GDPの早期推計の適時性と正確性の適切なバランスをとるという課題は英国特有のものではない

四半期別GDP推計の速報のタイミング (参照四半期の終了後に経過した日数)



速報推計から3年後の四半期GDP成長率の平均絶対偏差