

(本文イメージⅠ～Ⅲ)

Ⅰ 今般の経緯

(1) 確認された事案

毎月勤労統計においては、全数調査をずとしていた 500 人以上規模の事業所について、平成 16 年 1 月から一部が抽出により調査されてきたのみならず、その部分について適切な統計的処理（抽出率による復元）が行われてこなかったことや、平成 30 年 1 月のローテーションサンプリング導入に合わせて従来の不適切な処理を明らかにすることなく復元処理を開始したこと等の事案が明らかになりました。この結果、「きまって支給する給与」が低くでる（検証可能な平成 24 年から 29 年までだけでも、かい離幅は平均 0.6%）状態が継続し、その結果、その数値を活用して算出される雇用保険、労災保険等について、平成 16 年以降の受給者について延べ約 2,015 万人に対する追加給付が必要となるなど、国民生活に重大な影響が生じました。

また、毎月勤労統計の事案を受けて行われた基幹統計の一斉点検においても、当初「問題ない」と回答していた賃金構造基本統計において、点検結果公表の翌日にその回答が撤回され、長年にわたって調査計画と異なる調査方法が行われてきたこと等が報告されるという事案がありました。

これらはいずれも厚生労働省の統計の事案でした。もともと、各府省の基幹統計及び一般統計調査について本年 1 月及び 5 月に公表された一斉点検では、毎月勤労統計のように国民生活に重大な影響を与える事案は確認されなかったものの（図〇参照）、承認された計画通り実施されていない調査（公表遅延の継続的な発生、集計予定事項の一部集計漏れ、調査困難業種を勝手に調査対象から除外等）が多数確認されたほか、審査・集計の基本的なミス（復元処理の未実施、明らかな調査票の誤記入を異常値として検出せずに集計等）による調査結果の誤りが発生している事例や調査現場における調査結果のメイキング等も確認されました。

(図〇) 一斉点検で報告のあった調査等の影響度評価
(令和元年 9 月 13 日統計委員会点検検証部会)

		基幹統計調査	一般統計調査
調査結果の 数値に誤り	利用上重大な 影響あり (注1)	1 調査 (毎月勤労統計)	—
	利用上重大な 影響なし	2 調査	1 6 調査 (注2)
数値の誤りなし ※公表遅延、集計漏れ、客体数が計画より 少ない、e-Stat 掲載漏れ等		2 1 調査	1 4 1 調査 (注2)

(注1) 誤りのあった数値が、SNA 等の重要統計、交付金等の金額の算定根拠、重要な政策等に直接的に用いられていたもの

(注2) 2 調査は重複計上

(2) 各方面からの指摘、提言等

こうした事案を受けて、毎月勤労統計については厚生労働省に設置された特別監察委員会が平成 31 年 1 月 22 日に報告書を、2 月 27 日に追加報告書を取りまとめ、賃金構造基本統計については総務省行政評価局が 3 月 8 日に緊急報告を取りまとめました。

それらの報告書においては、厚生労働省における事案発生の背景・原因として、「事務担当者の職務怠慢や事なかれ主義の蔓延」「法令遵守意識の欠如」「国民生活への大きな影響に対する想像力の欠如」「統計に対する幹部職員の無関心」「統計の正確性や調査方法の開示の重要性等についての認識の甘さ」「マネジメントの機能不全」「ガバナンスの欠如」等の指摘が行われました。特に、毎月勤労統計の事案については、「隠蔽があったとは評価できない」としつつも、厚生労働省に対して猛省が促されました。

また、このような背景・原因を踏まえ、それらの報告書においては、調査設計・推計方法など詳細な調査内容の正確かつ迅速な公開、誤り等を発見した場合に迅速に対応するための体制整備、幹部職員を含めた職員に対する統計の基本知識の習得や意識改革の徹底、責任の自覚とガバナンスの強化を目的とした研修の強化、他府省や民間の統計専門家などとの人事交流等開かれた組織への変革と外部チェック機能の導入等の再発防止策が提案されました。

一方、統計委員会による各府省の基幹統計・一般統計調査の点検・検証においては、「調査実施後の検証が不十分」「幹部職員の関与が少ない」「統計作成者が利活用状況を把握していない」「誤り発見時の対応ルールを定めていない」「統計作成プロセスが不透明（調査計画が公表されていない等）」「システムのブラックボックス化」「調査計画の承認審査が柔軟性を欠いている」「分析的審査が行われていない」といった統計調査が無視できない数あることが明らかになりました。

これらを踏まえ、その提言においては、「(毎月勤労統計以外の事案については)影響度が小さかったとは言え、一歩間違えば深刻な影響を与える可能性があるものもあった」との認識が示され、総合的品質管理の考え方の下、各府省の統計作成を改善すべきことが指摘されました。その具体的内容としてガバナンスの確立が求められ、業務管理ルールの策定 (PDCA、誤り対応、マニュアル整備等)、統計作成プロセスの透明性の向上 (調査計画の HP 掲載等)、質と量の両面からの体制の整備 (専門職員の不足、統計分析審査官の配置等)、統計の専門機関 (総務省統計局等) による各省支援、調査計画の承認審査の柔軟化等の取組が求められました。

このほか、毎月勤労統計の事案を中心に、日本統計学会、経済統計学会、日本経済学会や与野党において、改善に向けた提言が行われました。国会においても、予算委員会等で多くの議論が行われ、平成 29 年度決算の審議においては、統計行政の立て直しを求める警告決議が行われました。

II 当部会の基本的考え方

(1) 事案の背景は何か

今回、多くの統計で、公表遅延、集計予定事項の集計漏れ、母集団情報の変更漏れ、報告者数の増減、調査方法の相違などの調査計画と実際の調査が相違する事案が確認されました。毎月勤労統計のような重大な事案が再発しないようにすることはもとよりですが、これらの公表遅延や調査方法の相違などは、平成 29 年 1 月に実施された一斉点検¹においても、相当数の事案が確認されていたことも踏まえれば、利用者への影響が小さかったとしても、安易に看過すべきものではないと考えます。

もっとも、統計行政に携わる個々の職員は、国家公務員や地方公務員が人事異動により着任しており、その能力や倫理意識等において他の行政の担当者と差があるとは考えられません。それにもかかわらず、相当数の府省の統計でミスや事案が生じてきたのは、統計行政が置かれている背景に要因があると考えべきです。

統計の作成には高い専門性が必要であるにもかかわらず、政策を支える裏方的な業務と受け止められがちであり、また、成果である「数値」を見ても品質の違いがわかりにくいことから、組織内の幹部が関心を持ちにくい、外部からの品質の検証も行われにくい、体制整備の必要性が理解されにくいといった面があります。一方で、オートロックマンションの増加や単身・共働き世帯の増加、シェアリングエコノミーなど把握対象の変化等に伴い、調査環境や調査対象が急速に変化しており、統計作成者の負担が増大しています。こうした背景に、まずは注目すべきであり、統計委員会の提言の冒頭でも、特にガバナンスの確立、透明性の確保、関係者の協働による再発防止の徹底が求められています。

一方、不適切な事案を防ぐためには、罰則を強化すべきとの議論も想定されます。しかし、これまでも罰則に加えて懲戒処分でも担保されているにも関わらず、ミスや事案が生じてきていることを踏まえると、まず行うべきは、罰則の強化ではなく、こうした社会・経済的環境を踏まえ、ミスや事案につながる背景を改善することだと考えます。

このため、当部会では、まずは、統計委員会等で指摘されている事案の様々な背景を以下のように再整理しました。もちろん、これらはすべての統計部局に共通的・一律に見られる話ではありませんが、これらの要素が偶々重なることによって事案の発生につながるのだと考えます。

①職員のプレッシャー

¹ 経済産業省の繊維流通統計調査の不適切な処理（過去のデータを長期間そのまま使用していたため、実際の数値と乖離が発生）を契機に、平成 29 年 1 月に基幹統計及び一般統計調査の点検が実施され、多くの統計調査で、公表遅延など調査計画と実際の調査内容に相違が確認されました。

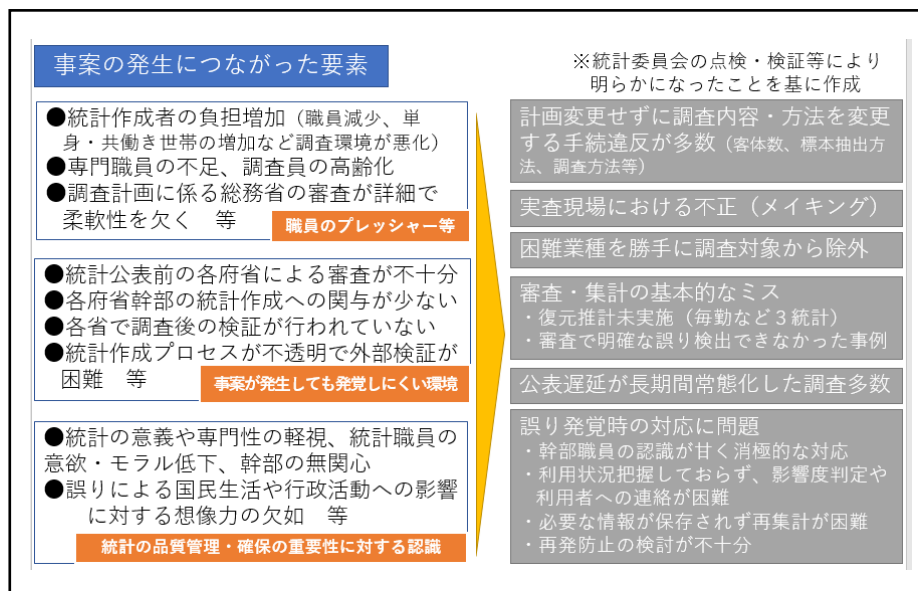
- ・ 専門知識・経験が不十分であるにもかかわらず、統計を作成する部局に配属されてしまうことや、そのような部局に相談すべき専門職員が不足していることが、職員のプレッシャーになっているのではないか。
- ・ 統計作成者の負担の増加が、職員に対するプレッシャーとなっているのではないか（定員合理化による職員の減少、単身・共働き世帯の増加、オートロックマンションの増加など調査環境の悪化等）
- ・ 調査計画に係る総務省の審査が詳細で柔軟性を欠くと受け止められるなど、職員のプレッシャーとなっているのではないか 等

②仮に事案が発生しても発見しにくい環境²

- ・ 統計公表前の各府省による審査が不十分なのではないか
- ・ 各府省幹部の統計作成への関与が少ないのではないかと
- ・ 調査後の検証が行われていないのではないかと
- ・ 統計作成プロセスが不透明な場合には外部検証が困難なのではないかと 等

③幹部や職員の統計の品質管理・確保の重要性に対する認識

- ・ 統計の意義や専門性の軽視、統計職員の意欲の低下、幹部の無関心があるのではないかと
- ・ 誤りによる国民生活や行政活動への影響に対する想像力の欠如があるのではないかと 等



² 統計の成果物は「数値」であるため、ユーザーには成果物そのものからは品質がわかりにくい。

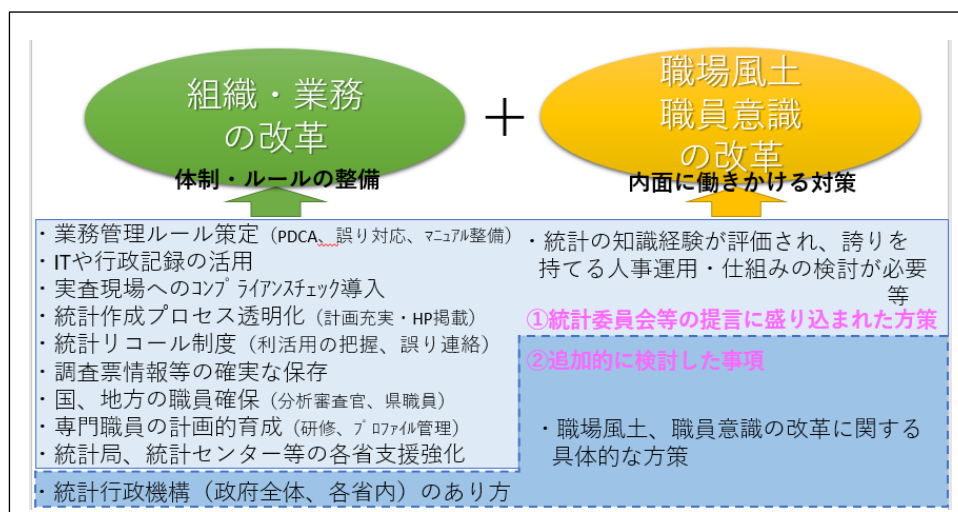
(2) 問題点の解決のために、どう対応しなければいけないのか

今回、厚生労働省の特別監察委員会、総務省行政評価局、統計委員会から様々な対策が提言されています。とりわけ、統計委員会においては、統計の専門的な見地から、基幹統計及び一般統計調査全般を対象とした点検検証が行われ、総合的品質管理の考え方の下、PDCAサイクルの確立、誤り発生時の対応ルールの策定、分析的審査の導入等の対策が提言されました。

これらは重要な指摘であり、速やかに実行に移される必要がありますが、ミスや事案を引き起こした上述の3つの要素への対応としては、こうしたチェック等を行う体制整備や業務管理のためのルール作りだけでは十分ではありません。

この点については、統計委員会においても、体制整備やルール作りに加えて、統計の知識経験が評価され、職員が誇りを持つてる仕組みの検討が求められています。当部会では、これをさらに推し進めることとしました。すなわち、人間は本来弱く、ミスや事案を発生させる存在であるという「性弱説」を取り入れ、体制やルールの整備といった対応にとどまらず、それらに加えて、国民に信頼される統計を作成する職場風土の確立や職員意識の改革といった内面に働きかける対応を行い、発生そのものを抑制することを重視しました。

具体的には、当部会においては、まず、厚生労働省の特別監察委員会、総務省行政評価局、統計委員会からの提言の確認を行い、それぞれの提言は、いずれも早期に実施に移すべきであると考え、必要に応じて、実現に向けた具体策を補足することとしました。また、統計行政機構の在り方といったそれらの所掌を超える課題についても提言を行うこととしました。さらに、それらに加えて国民に信頼される統計を作成する職場風土の確立や職員の意識改革についても幅広く提言を行うことにより、全体として「総合的対策」の提言を行うこととしました。



(3) 統計行政の向かうべき方向

統計は政府の様々な部局で作成されており、狭義の統計部局である総務省の政策統括官・統計局や各省の統計幹事の下部局のみならず、行政遂行上必要であれば、個別の政策部局等でも作成されています。統計委員会の点検検証で最も多くの問題が確認されたのが、統計の専門家が少ない政策部局等で作成されている統計です。政策部局等の統計は、相対的に規模が小さく、問題が発生した場合の影響も限定的な場合が多いと思われませんが、EBPMの推進等に当たって重要なものも少なくないと考えられます。

このため、当部会では、総務省の政策統括官・統計局や各省の統計幹事の活動から個別の政策部局等における統計作成等に及ぶ全体を「統計行政」と捉え、必要な提言を行うこととしました。

統計の作成を担当する部局		統計業務経験者	作成している統計の数		
			基幹統計	一般統計調査	計(構成比)
			〔 〕は、統計委の点検で調査計画と相違等が確認された数		
統計の 専門機関	総務省統計局	多い ⇕ 少ない	12 〔3〕	5 〔2〕	17 (6) 〔5〕
各府省	統計部局 (幹事部局)		32 〔17〕	67 〔43〕	99 (35) 〔60〕
	政策部局等		9 〔4〕	160 〔110〕	169 (59) 〔114〕
計			53 〔24〕	232 〔155〕	285 (100) 〔179〕

(作成統計数は基幹統計の数は令和元年11月現在、一般統計調査は1月現在)

具体的な提言の内容は、次章以下に詳述しますが、基本的な方向としては、

- ・ 統計委員会の点検等の結果、一定の統計技術的な専門性やプロセスの適切性が確認された総務省の政策統括官・統計局や各省の統計幹事の下部局については、ハブ機関として、現在の弱みを解消しつつ、機能・体制を一層強化する。特に、総務省統計局、統計研究研修所、(独)統計センターは、中央統計機構(政府全体のハブ機関)と位置付け、各府省を積極的に支援する
- ・ 各府省の政策部局等については、統計業務の重要性、専門性に十分留意し、自ら品質の維持・向上に努める必要があるが、統計の作成や利活用について、各府省内(必要に応じて政府全体)のハブ機関が支援する

- ・ハブ機関のリソースにも限界があることから、個々の統計作成に対するハブ機関による支援・ガバナンスなどの程度については、利活用の状況や各方面への影響を踏まえ、メリハリをつけることとしています。

Ⅲ 今般の事案を踏まえた統計行政の改善のための8つのステートメント (基本認識)

ミスや事案を引き起こした3つの要素（職員のプレッシャー等、仮に事案が生じてでも発見しにくい環境、幹部や職員の品質管理・確保の重要性に対する認識）への対応としては、まず、（1）今回のミスや事案を直接的に踏まえた見直しが必要となります。その上で、それに加えて、将来的な調査環境の悪化や統計職員や統計調査員の確保の困難化といったことも踏まえた（2）統計行政体制の見直しを行う必要があります。さらに、そもそも統計は、国民共有の財産であり、国民の協力によって作られていることから、そういった統計行政の対内的な見直しに止まらず、（3）対国民の観点、対外的な観点からの政府統計の在り方の見直しも必要です。

具体的には、今回のミスや事案を踏まえた見直しとしては、①平時からの備え、②ミスや事案が発生した場合の対応整備が重要になります。また、将来の課題をも念頭に置いた統計行政体制の見直しとしては、③仕事の見直し、④国民に信頼される統計を作成する職場風土の確立や職員の意識の改革、⑤組織の見直し、⑥統計職員等の人事の見直しが重要です。さらに、対国民の観点からの政府統計の見直しとしては、⑦ユーザーや報告者との関係強化、⑧技術の開発とそれを活用した報告者負担の改善等が重要になります。

これらは、本部会において総合的対策として次章に掲げる個々の取り組むべき課題（タスク）を検討するための柱となるものですが、さらに、その課題に沿って各府省が行う具体的な取組を行う際にも、各府省の職員－狭義の統計部局の職員、政策部局等で統計作成に携わる職員にとどまらず、官房等で統計行政の改善にかかわる職員や幹部職員も－が、この8つの柱を十分認識し、日々これに立ち戻りつつ取組を行うことが重要です。

このため、当部会では、まず、これらの部会報告の柱を、「統計行政8つのステートメント（基本認識）」として、各府省で取組の実践（プラクティス）に携わるすべての職員一人一人の心に残るとともに、国民に対してもその姿勢が伝わるよう、各ステートメントのキータームの頭文字が「PRACTICE」となる形で明示することとしました。

なお、このステートメントは、あくまで今回の事案や将来の問題を踏まえた改善のための基本事項であり、今後、これを参考としつつ、そもそも統計行政全般の運営方針（ビジョン）をどう在るべきか、統計職員全般の行動理念（バリュー）はどう在るべきかを、現場の声を踏まえた十分な検討を行って作成し、ビジョン－バリュー－ステートメントを一体として、実践・共有していく必要があります（〇〇参照）。

統計行政の改善のための8つのステートメント (PRACTICE)

～政府統計の作成に携わるすべての組織における改善のための基本認識～

(平時の備え)

- 1 高い品質の統計を提供するため、統計作成プロセス (Process) の継続的な改良を

(事案発生時の対応)

- 2 問題は、速やかに改善 (Recovery) を

(仕事の見直し)

- 3 変化に対応 (Adaptation) した統計自体の見直しを

(職場風土・意識)

- 4 統計の重要性と社会的影響についての意識 (Consciousness) を大切に

(組織ガバナンス)

- 5 政府一体 (Togetherness) となって統計整備を

(人材育成)

- 6 政府統計のプロフェッショナルとして、専門性の向上 (Improvement) を

(利用者・報告者重視)

- 7 国民とのコミュニケーション (Communication) を大切に

(技術の開発・活用)

- 8 報告者負担と品質の改善に向けて、官民の各種データの有効活用 (Effectiveness) を