

繊維流通統計調査における不適切な処理について

平成29年2月
経済産業省

- ・ 統計の精度向上が政府全体の重要な課題となるなか、経済産業省の一般統計調査である繊維流通統計調査において、不適切な業務処理が行われていたことは、誠に遺憾であります。本件は、本統計調査のみならず、政府全体の統計調査に対する信頼性を損なう重大な事案であると認識しています。
- ・ 今般、前回の統計委員会におけるご指摘を踏まえ、過去に本統計調査に携わった職員等から更なる聞き取り調査を実施し、可能な限り、当時の状況や経緯等を明らかにした上で、原因分析を行いました。
- ・ この結果、統計調査を実施するに当たり、組織的な仕組みに問題があったことを踏まえ、
 - ① 第三者による統計調査実施状況のレビュー
 - ② 省内における統計調査実施に係る省内の管理体制強化
 - ③ 統計調査の実施内容等の透明性向上と文書保存の徹底
 - ④ 省内における統計法の知識向上、統計法遵守の意識向上
 - ⑤ 統計改善に向けた取組といった5つの柱からなる再発防止策を講じることとしました。
- ・ 経済産業省として、今回の事案を重く受け止め、再びこのようなことが起きないように、省をあげて、全力で再発防止に取り組んでいく所存です。

繊維流通統計調査における不適切な数値の取扱いに関する 追加調査の結果及び再発防止策

経済産業省の一般統計調査である繊維流通統計調査については、過去のデータを長期間そのまま使用する、また、これらの数値の一部について 6 年かけてゼロにするといった不適切な処理が行われていることが判明し、本統計調査が実態を反映した統計調査となっておらず、統計ニーズも小さくなっていたことから、本統計調査を廃止するとともに、1 月の統計委員会において、その経緯、背景、事実関係等について報告を行った。

しかしながら、不適切な処理が始まった時期、原因分析等について不明確な点が残っていたことから、1 月の統計委員会の御指摘を踏まえ、繊維流通統計調査に関する業務（以下「本統計業務」という。）に携わった職員等から追加的な聞き取り調査を行い、今回の事案の経緯等を詳細に整理した。その上で、再度、原因を分析するとともに、再発防止策を取りまとめた。

1 追加調査の内容

(1) 関係者の聞き取り調査

1 月の統計委員会の報告では、不明確な調査名簿が作成された経緯や過去のデータの横置きをした経緯が不明確であったことから、その点を中心に、関係者からの聞き取り調査を実施した。

なお、関係者に対する聞き取り調査は、

- ① 本統計業務の製造産業局への移管が平成 14 年 1 月分調査からであること、
- ② 過去の数値の横置きが確認できる最も古い数値が平成 13 年のものであることを踏まえ、平成 13 年以降に本統計業務に携わった職員及び本統計業務を請け負っていた事業者の担当者、計 27 人に対して実施した。

(平成 21 年まで本統計業務を請け負っていた(株)東レ経営研究所については、当時の担当者が既に退職しており、聞き取り調査を行うことができなかった。)

(2) 統計法令に基づく手続書類の確認

本統計調査については、これまで何度か統計法令に基づく承認手続を行ってきたが、保存期間（5 年）^(※)を満了した書類についてはすでに廃棄済みであり、1 月の統計委員会における報告を行うに当たり、事実関係の確認を行うことができなかった。これに対し、総務省政策統括官室（統計審査官室）では、平成 13 年以降のものを含む過去

からの書類が保存されていたことから、その協力を得て、手続書類の確認を行った。

(※) 経済産業省行政文書管理規則（平成 23・04・01 シ第 4 号）によれば、統計の企画・立案に関する文書など統計調査に関する事項については、保存期間「5 年」とされている。

2 追加調査から推察される状況・経緯等

(1) 調査名簿の状況

聞き取り調査の結果、調査名簿について、当時の担当者^(※)から以下のような証言が得られた。

(※) 平成 22 年半ば以前は、実質担当係長 1 名で担当。それ以降は、担当補佐、担当係長 2 名で担当（以下同じ）。

- ・ 繊維流通統計調査名簿は、調査統計部から引き継いだ名簿をそのまま使用し、廃業をしていた企業は除外し、現存する企業のみを調査の対象としていた。名簿の中に企業名のないものが混在していたとの記憶はない。（平成 13～14 年）
 - ・ 調査統計部に対し統計調査（商業統計調査と記憶しているが定かではない）の名簿の二次利用申請を行い、当該名簿から繊維流通統計調査名簿にない企業を大量に抽出^(注)した上で、当該企業あてに統計調査への協力を依頼する文書を発出し、協力する旨の返事があった企業を名簿に追加した。（平成 15～16 年）
- (注) 当時の担当者は、詳細について記憶にない、としているが、おそらく繊維関係の卸売業の集合である「産業分類 51 類（繊維・衣服等卸売業）」から企業を抽出したものと思われる（繊維流通統計調査名簿の対象：5111 繊維原料卸売業、5112 糸卸売業、5113 織物卸売業（略））。
- ・ 名簿の見直しをしようとして、調査統計部から何らかの名簿を借りた記憶はあるものの、実際に名簿の見直しを行ったかどうかについて記憶が定かではない（名簿の見直し契機についても、記憶がない。）。（平成 17 年～20 年）
 - ・ 平成 21 年度からの調査のために、調査統計部の助言を得ながら、当時の最新の商業統計調査名簿を使い、繊維流通の大まかな動向を把握できるよう、販売額全体の 8 割以上を捕捉すべく調査対象名簿を見直した。（平成 21～22 年）
 - ・ 平成 22 年半ばに引き継ぎがなされた時点で、調査対象名簿の中に社名や住所のない事業者が存在していた。
 - ・ 平成 25 年初め、社名や住所のない事業者が含まれる問題を是正するため、平成 19 年商業統計調査名簿を使って名簿の見直しを進めたが、その際、担当職員は、回答率を向上させる観点から、これまでの調査に回答している企業は、平成 19 年商業統計調査名簿に掲載されていないものも名簿に含めたが、このことは、総括補佐や担当補佐には伝えられていなかった。

以上の証言から、調査名簿については、

- 調査統計部が用いていた対象名簿を維持・更新しながら使いつつ、その後の名簿の更新時においても最新の商業統計調査名簿を使って変更がなされた（ただし、平成 25 年初めの見直し時には、商業統計調査名簿以外の企業も名簿に加えた）と

いう動きについて確認された。

- 平成 22 年半ばにおいて調査対象名簿の中に社名や住所のない事業者が存在していたことも確認されたが、そのような事業者が、いつの時点から、どのような方法で追加されたのかまでは、確認できなかった。

(2) データの取扱い

聞き取り調査の結果、横置きデータの取扱い等について、当時の担当者から以下のような証言が得られた。

- 平成 13 年当時において、請負先から納品される数値と実際に企業から回答があった数値との間に乖離があることを認識していたが、請負事業者側で欠損値補完をしていると考えていた。
- 平成 17 年～20 年にかけて、回答拒否企業に係る過去のデータの横置き処理については、引継ぎに基づき、実施していた。なお、横置き数値の中に、企業名があるものとないものが混在していたかどうかについては、記憶にない（なお、平成 15、16 年当時の担当者は、横置き処理及び企業名の有無ともに記憶にない、としている）。
- 平成 22 年度の受託企業（(株)三菱化学テクノリサーチ）の担当者は、仕様書に従って、過去の横置きデータを加えて集計を行っていたことを記憶している。
- 平成 22 年半ばに引き継ぎがなされた時点で、回答を拒否する企業について過去の数値の横置き処理を実施していた。
- 平成 23 年度に初めて（一社）経済産業統計協会が受託したが、未回答事業者からの横置きデータが大きく、調査対象項目の中には横置きデータが 9 割を超えるものもあったことから、平成 23 年度初め、同協会の担当者は繊維課（現：生活製品課）に問題を指摘した（ただし、担当補佐及び担当職員とも記憶にない、としている）。
- 平成 24 年夏、（前任の担当補佐は）新たに着任した担当補佐と総括補佐に、不適切な処理が行われていることを伝えた。報告を受けた総括補佐は、とにかく実態に合わせて回答がない企業は対象から外すよう担当者に指示したが、そうすると前月データとの乖離が大きくなり、また、パンドラの箱を開けてしまうとわれ、踏み切れなかった。
- 企業名がない横置きデータの問題については、（前任者の時代に業界ニーズがあることを確認済みであった）本統計調査の継続を最優先するとの方針の下、一気に数字を減らすと過去との整合性がとれなくなると考えたことから、平成 25 年 4 月以降 6 年で逡減させてゼロにする処理について、最終的には課長を含めた課内の議論の中で方針を決定した。課長は、調査計画と乖離があるのでこの方法でならしていく旨の説明を受けたが、不適切な処理との認識を持たなかったとしている。

以上の証言から、横置きについては、

- それが確認される 13 年当時において既に見直すきっかけがあったが、組織として問題意識が共有されず、その後、長期にわたり、漫然と引き継がれてきたことが確認された。
- いつ、誰が、何の目的で、どのような方法で開始したのかについては、特定する

に至らなかった。

- 6年かけて遡減する取扱いについては、課長了解事項であったことが確認されたが、課長における改ざんの認識までは確認できなかった。

(3) 統計法令への対応状況

総務省の協力を得て整理した統計法令への対応状況については、以下のことが確認された。

ア 本調査が、指定統計調査から承認統計調査に位置づけを変更されるとともに、調査の実施が調査統計部から製造産業局に移管された平成13年以降、総務省の審査担当部局等（以下「審査部局」）から6回の承認（承認統計調査として4回、一般統計調査として2回）を受けていた。

この間、審査部局に対し、回収率については、申請関係の書類上、平成21年当時までは、100%に近い回収が得られている旨の説明をしていたことから、審査の過程で問題になることはなかった。しかし、平成22年の申請時において初めて回収率が50%程度しかないことを明らかにし、その時点で回収率向上策の実施について説明が求められた。

イ このほか、審査部局からなされた指導としては、以下のものがあった。

① 平成20年1月9日承認時

繊維原料月報の調査対象範囲を、承認手続を経ないまま平成19年4月分調査から変更していたことに対して、統計法令の遵守が求められた。

② 平成21年1月7日承認時

母集団名簿の見直しに伴う調査対象企業の激変に対して、過去の結果精度に疑義を示すとともに、母集団劣化の防止について検討すべき旨を指摘された。

特に①の際には、審査部局に対して、統計法令に対する認識不足についての繊維課の謝罪、調査統計部の再発防止策を示していた。そうであるにもかかわらず、今回のような不適切な取扱いが繰り返されることになり、統計法令への認識について根付かせようとする取組が不十分であることが明らかになった。

3 原因分析

今回の不適切な取扱いに係る追加調査の結果は、前記2のとおりであるが、これらを総合的に勘案すると、本件発生の原因は、以下のとおりと考えられる。

(1) 組織として不十分な人材育成

組織として、統計人材を育成する取組が十分でなかったため、本業務に携わった担当者は着任まで統計業務の経験がなく、統計技術を有していなかったにもかかわらず、（全職員を対象とした任意の統計研修はあっても）着任後の担当職員を対象とした必

修の研修が行われることもなく、統計処理に係るマニュアル等も作成されていなかった。

統計技術について担当者のリテラシーが十分でなかったため、回答率を上げることを目的に商業統計調査名簿以外の企業を対象に追加する処理がなされ、未回答企業分は過去の数値を合理的な根拠がないまま長期間横置きする処理が継続され、これらの不適切な処理が是正されることもなかった。

(2) 統計業務の重要性についての管理者の意識の不足

本統計業務の重要性について、管理者の意識が不足していたため、組織的に知見を蓄積しようという意識を持たないまま、業務の繁閑に応じて、本統計業務の担当者を頻繁に変更していた。本統計業務の処理は、担当者に任せっきりで、管理者が具体的な業務をチェックすることもなかった。

(3) 不十分な遵法意識、不適切な行政文書管理

統計の処理方法が不適切であるとの認識を持った後や過去に受託事業者から指摘を受けた後も、「事なかれ主義」から脱せず不適切な処理を是正して説明責任を果たさなかった。また、繊維流通構造や統計ニーズの変化などを十分に議論・把握することなく、業界ニーズを所与の前提として統計を継続させることを優先させた。

回答率が一向に増えない中、調査手法の見直しも含めて統計の在り方を根本から見直すべきであったのに、過去の不適切な処理について説明することにより、統計継続ができなくなることを恐れ、調査統計グループや総務省に連絡・相談することなく、一部データを6年で遡減させゼロにする等の処理を決定した。しかも、この決定に係る行政文書の作成・保存を行わなかった。

(4) 外部からのチェックの不足

一般統計については、省内で定期的に定型的なフォローアップが行われていたが、基本的には担当課に一任され、回答率の低さを指摘されることはあっても、担当課以外から、それ以上に踏み込んだチェックが行われることはなかった。

回答企業数など統計の作成過程における取扱いについて、十分な情報公開がなされず、調査結果について外部のユーザーが検証することができない状況になっていた。

4 再発防止策

前記3に掲げた原因を踏まえ、今後における再発防止策としては、次のような事項が挙げられる（注意：☆マークは既に実施中の取組）。

(1) 第三者（省外の有識者等）による統計調査実施状況のレビューの実施

- 統計調査実施課室のセルフチェック、調査統計グループによる当該セルフチェック結果の再確認等（下記（2）②参照）について、第三者（省外の有識者等）がより客観的な立場からレビューを実施。

(2) 省内における統計調査実施に係る管理体制の強化

① 統計実施業務改善月間の設定

統計調査実施課室の意識向上を図るため、業務改善月間を設定。後述する調査統計グループによるヒアリングを当該月間中に実施。

② 統計調査実施課室におけるセルフチェック（チェックリスト作成、管理職も確認）

統計法遵守の観点から、実査業務におけるチェックポイントを調査統計グループにて、整理・リスト化。統計調査実施課室の担当及び管理職が、上記チェックリストに沿って、随時チェック。

（例）調査対象の選定方法（使用する名簿等）が、調査計画で承認を得ている内容と一致しているかを
確認 等。

③ 統計調査の内容に係る調査統計グループによるヒアリング

統計調査実施課室が実施したセルフチェック結果について、調査統計グループが、具体的なエビデンスをもとにヒアリングを実施し、再確認。

（例）名簿作成において政府統計の名簿を利用する場合、調査実施者は統計法に基づき、利用したい名簿を保有している課室に二次利用申請を行うことから、当該手続の有無や内容を確認。委託先（民間企業）向けの仕様書等を確認することで、抽出手順を確認 等。

④ マニュアル整備の推進

調査統計グループが、標準的なマニュアル（作業スケジュールと作業項目）を作成し、調査実施課室が当該標準マニュアルを参照しながら、各自作成・修正（作成・修正過程においても調査統計グループはアドバイスをを行う）。

(3) 統計調査の実施内容等の透明性の向上と文書保存の徹底

① 統計調査の実施内容等の透明性の向上（見える化）

総務省の承認を得た調査計画や母集団情報、回収企業数、統計の作成過程等の情報を、経済産業省のHP上で公開。

② 文書保存の徹底

保存期間終了後、企画立案に関する書類は廃棄せず、国立公文書館に移管することを徹底。また、調査結果の個票データ（電子媒体）は永年保存を徹底。

(4) 省内における統計法の知識向上、統計法遵守の意識向上

① 統計調査実施課室管理職会議の開催

省内で統計に関する事務を総括する調査統計グループが主催し、調査統計グループ長による訓辞、同グループ管理職による統計法の内容及び繊維流通統計調査の事案説明。統計調査実施課室の管理職を対象に、幹部異動が落ち着く7月頃を目途に実施。

② 統計調査実施課室担当者研修の実施（☆）

調査統計グループによる統計法の内容及び繊維流通統計調査の事案説明。統計調査実施課室の担当者は、統計業務着任後、1ヶ月以内に受講。このため、本研修は、原則、毎月開催。

(5) 統計改善に向けた取組

① 統計精度向上に向けた取組

- ・ 統計委員会等からの指摘を踏まえた統計改善の積極的な取組
- ・ 各統計調査における品質保証活動の着実な実施

② 統計ニーズ等を踏まえた統計の見直し

統計ニーズの乏しいもの等については廃止を含めた検討（総務省に承認を得た調査計画の目的にかかる補足説明資料（統計ニーズ等が記載）を上記（3）①の公開情報に含める。）

