

公的統計の総合的品質管理を目指して（素案）
（統計委員会点検検証部会第 1 次再発防止策）

（これまでの経緯）

- ・ 毎月勤労統計における不適切事案を発端として政府統計に対する国民の不信が高まる事態となった。また、本年 1 月に実施された、基幹統計に関する一斉点検では、承認された計画どおりに実施されていない統計調査が多く確認された。
- ・ こうした状況を踏まえ、本年 1 月に統計委員会に本部会が設置され、基幹統計及び一般統計（一般統計調査から作成される統計をいう。以下同じ。）を対象として、不適切事案の再発防止及び政府統計の品質向上等を目的に、点検検証を行うこととされた。
- ・ 本部会で確認したところ、影響度Ⅲ（利用上重大な影響のない結果数値の訂正事案）は、基幹統計 2 調査、一般統計 16 調査、影響度Ⅰ～Ⅱ（結果数値の訂正なし）のみに相当するものは、基幹統計 21 調査、一般統計 138 調査確認されたが、影響度Ⅳ（利用上重大な影響のある結果数値の訂正事案）は、毎月勤労統計以外には発見されなかった。
- ・ 本部会では、統計の作成・公表のプロセスの詳細な現況を踏まえた上で審議することが必須であると考え、詳細な書面調査の実施と、その結果を踏まえた全基幹統計に対するヒアリングを行った。

（対策の方向性）

- ・ 重大な影響が生じた毎月勤労統計に対しては、今後さらに結果数値や作成プロセスについて重点的な検証を行い、他統計を含めこのような影響度Ⅳの事案が将来起こることのないよう万全を期すことを目指す。同時に、万が一、そのような事案が発生した場合に、迅速かつ適切な是正策が確実に講じられるよう対策も検討する。
- ・ 影響度Ⅲ以下の事案については、当該事案自体の影響は重大でないものの、重大事案の今後の発生リスクを抑制する観点から対応を検討する。
- ・ ヒューマンエラーを皆無にすることは難しいこと、問題事案の中には回答誤りなど統計作成機関だけでは解決できないものも散見されることを考えると、誤りの発生率をいかにして低下させるか、万が一発生してもその影響をいかに極小化するか、といったことに注力する方が費用対効果の観点から合理的である。
- ・ 以上のことを総合的に勘案し、今後の再発防止のために、統計の作成プロセスにおいて、ISO・JIS による総合的品質管理の考え方に沿って対策を講じていくこととし、次のような基本的な視点の下で課題および対応策を整理していく。
- ・ なお、「統計の品質」については、国際的に共通した概念として捉えるべきである。すなわち、統計の精度だけでなく、利用者にとっての利便性や公表の適時性なども含む幅広い概念として考えるべきである。

- ① 品質はプロセスで作り込む。
事後的な検査、外部からの監察・評価には限界がある。プロセスの中での品質保証に注力することが王道であり、また、最も効果的である。
- ② 透明性を確保する。
統計の仕様・品質に関する情報の開示は、適切な統計利用及び利用者からの信頼確保に不可欠である。
- ③ 継続的に PDCA サイクルを回す。
統計作成プロセスの中で Plan-Do-Check-Action のサイクルを回すことにより、不断の品質改善に取り組む必要がある。
- ④ 業務記録の保存を徹底する。
業務の遂行を適切に管理する上でも、そして、PDCA サイクルを的確に回すためにも、業務記録を通じた再検証が不可欠であり、記録の保全はその前提条件である。
- ⑤ 必要な業務体制を整備する。
統計の品質の確保・改善は、精神論だけでは実現できない。高い専門知識を有する人材・組織体制、その適切な運営・管理が必要である。
- ⑥ 府省間でノウハウ、リソースを有効活用する。
府省間の比較で判明したグッド・プラクティスの共有に努めるとともに、優れたノウハウ・リソースを有する機関の協力を得て改善に取り組む。
- ⑦ ガバナンスの確立
上記の確実な実行を保證するため、トップマネジメントが責任を持って取り組むこととし、その取組を可能な限り可視化する。

I. 統計作成プロセスの適正化

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る必要がある。

まずは、各調査担当者が、「品質はプロセスで作り込む」との理念に基づき、企画－実査－集計－公表の各段階において、責任感と専門家としての自覚をもって、日々の業務遂行やその改善に当たることが大前提となる。その上で、以下の措置を講ずる必要がある。

特に、分析的審査やPDCAの仕組みを速やかに導入することで、品質の確保・向上に万全を期すものとする。

1. PDCAによるガバナンスの確立

毎月勤労統計の事案では、調査の骨格である標本設計が、専門的な検証が行われないうまま、担当課限りの判断で著しく透明性を欠く手続によって変更され、更に幹部の無関心が問題の発覚を遅らせた。また、賃金構造基本統計の事案では、調査結果への重大な影響は

認められなかったものの、同様の問題があった。

今回実施した一斉点検では、他の基幹統計及び一般統計においても、承認された調査計画どおり作成されていないものが多く見られた。本部会で確認したところ、手続的な問題が大部分であり、重大な影響を及ぼすものは見られなかったが、これら多くの統計において、専門的な検証を経て策定された計画が軽視されていた事実を看過すべきではない。

本部会が、全ての基幹統計を対象に実施したヒアリングでは、幹部職員の統計作成プロセスへの関与は、調査設計の変更時や結果数値の公表時に限定されており、調査結果の事後検証を含めた統計作成プロセスへの関与が十分行われていないことが明らかになった。統計調査の企画・変更においては、専門的な知見に基づき計画を策定し、それに沿って調査を実施した後に、統計幹事のトップマネジメントの下で事後検証し、以後の調査計画を改善するというPDCAサイクルが確実に回るような仕組みの整備が必要である。

(改善策)

- ・各府省において、調査実施後（又は定期的）に統計幹事の下で、調査計画の履行状況、回収率等の調査精度に関する事項、利活用状況等について点検・評価を行うことをルール化する。
- ・点検・評価を踏まえ、必要に応じて、マニュアルの修正、調査計画の改定、利活用が低調な調査の中止や調査事項の削減等の措置を講ずる。
- ・点検・評価に当たっては、調査計画の各項目の実施状況等をチェックリストにより簡易に確認し、課題が発見されたものについて重点的な検証を行うなど、ペーパーワークの負担が大きくなるよう留意する。

2. 実査、集計プロセスの適正化

企画、実査、審査・集計といった統計作成プロセスの各段階において、ICT技術活用・システム化の徹底、関係者間の連携強化や確認・チェックの重層化などにより、一層の改善を図り、統計の品質向上を目指す。

① ICTを活用した業務プロセスの見直し

膨大なデータを正確、迅速に収集・集計・分析し、その結果を広く国民に提供する統計業務は、ICTとの親和性が高い。今回の検証では、基幹統計のオンライン回収の導入は相当程度進んできた（オンライン導入：48/54調査、オンライン回答率：約半数の調査で30%以上）ことが確認されたが、オンラインで収集したデータを紙に印刷した後に再入力しているものもみられた。

また、複数の外部組織を経由して情報を収集している調査において、システムが円滑に連携されていないことから、途中でデータの欠落を生じ、それに気付かずに公表したため、多くの結果訂正事案が発生したケースもみられた。

(改善策)

- ・オンライン調査の導入を一層推進する。一般にオンライン調査に馴染みやすい企業対象調査、月次など調査頻度が高い調査、同一客体に継続して回答を求める調査、調査客体数の多いためオンライン利用の効果の大きい調査については、各調査の特性も踏まえつつ積極的な検討が必要である。オンライン回収率が低調な調査は、原因を分析し、調査対象の特性に応じた回収率の向上方策について検討する。
- ・ICTを最大限活用して、調査票の回収、審査集計、公表等の一連の工程において職員等による手作業について可能なものはデジタル化を進め、情報が正確に流れ、組織や工程の間で情報の欠落や転記ミス等の誤りが発生しないよう業務プロセス・システムの見直しを検討する。その際、将来的なシステムの見直しを柔軟に行えるよう、また、システム構築後に着任した職員でも調査内容とシステムでの実施内容の双方が理解できるよう、システム自体がブラックボックス化せず、持続可能なものとする必要がある。
- ・報告者負担の観点から、事業所母集団データベースの活用等により、過去の調査等によって得られている情報のプレプリントを推進する。
- ・地方公共団体等が保有する行政記録情報の抽出、集計、転記等を行い報告してもらう調査は、作業ミスの削減や報告者負担軽減の観点から、行政記録情報の円滑な収集方法を検討する。

②システムを用いたエラーチェックの徹底

膨大なデータを扱う統計作成プロセスにおいては、システムを活用した第1次のデータチェック(想定されるレンジから逸脱した異常値の検出、項目間の矛盾の検出等)の適切な実施が不可欠である。今回、全ての基幹統計でシステムを用いたエラーチェックが行われていることが確認できたが、一部プロセスでは目視によるチェックのみが行われているものも見られたほか、外部機関に委託してエラーチェックを実施している調査の中には、チェックの方法・内容について指示をしておらず、実施の有無を含めて、チェックの状況を把握していない調査もみられた。

(改善策)

- ・調査の特性を踏まえつつ、システムによるエラーチェックの実施を徹底する。外部機関に実査・集計業務を委託している場合、エラーチェックの実施の有無に加え、その方法・内容についても指示を行い、チェック精度の向上とともに受託機関の変更時における継続性の担保を図る。

③調査担当から独立した分析的審査の実施

毎月勤労統計の事案では、全数で行うべき層について抽出調査に変更した際や、ローテーションサンプリング導入時の断層に対して外部からの疑問が示されたときに、調査手法変更による影響の分析が適切に実施されなかったことが問題の発生や発覚

を遅らせた要因となっている。

他統計についても、今回のヒアリングでは、各府省の統計作成体制の縮小に伴い、分析的審査の体制が削減されてきたとの回答があった。調査担当がしっかりと業務を遂行することは当然の前提であるが、それとは異なる視点から分析的審査を実施することは、統計の品質を高めるためには重要である。

(改善策)

- ・各府省統計幹事の下で、調査担当から独立した分析審査担当が、調査結果公表前の分析的審査、調査設計変更時の影響分析、調査担当における外部からの疑義照会への対応や数値等の誤り発覚後の原因分析と再発防止策の検討の総括等を実施する。
- ・分析審査のノウハウや効果的な再発防止措置等に関する情報は、各府省で共有するとともに、困難な事案の分析は統計委員会の指導の下で協力連携して対応する。

④民間事業者、地方公共団体等への適切な指示と履行確認

政府内の統計リソースが限られる中で、優れた能力を有する民間事業者を積極的に活用していく必要がある。

調査員による適切な業務の履行確認については、国が地方公共団体による調査員の任命状況を把握していない調査や、事務手引き等により適切な業務実施確保措置を求めている調査がみられたほか、調査員による不適切な調査による結果訂正事案が見られたことから、必要な対策を講ずる必要がある。

(改善策)

- ・民間事業者への業務委託に当たっては、民間委託ガイドラインに基づき、品質確保に特に配慮が必要な契約は、業務遂行能力を踏まえた総合落札方式等の選定方法とする、仕様書や契約書に必要な内容を明記するとともに、適切な履行確認を行う。
- ・調査の事務手引き等により、名簿提出等による調査員の任命状況の確認、調査員による適切な調査を確保するための措置（研修の実施や指導員による巡回等）を行うべきことを定めることとする。また、総務省統計局が実施している調査員の業務の履行状況を国が直接確認する取組（いわゆる「コンプライアンスチェック」）について、原則として、他府省においても導入する。
- ・地方支分部局など、本府省とは異なる機関を介する場合についても、コミュニケーションエラーなどによる業務の不適切な履行が生じないように、関係者間の連携確保に万全を期す。

⑤業務マニュアルの整備

全ての基幹統計で業務マニュアルが作成されているが、業務マニュアルは、人事異動等がある中で、多くの者が関与して実施される統計調査の品質を安定的に確保するとともに、PDCAによる業務改善を進める際の要となるものであることから、一般統計も

含めた業務マニュアルの整備、継続的な見直しが必要である。

(改善策)

- ・調査の対象者や規模、調査事項、調査方法等は、統計ごとにより異なることから、全統計一律の業務マニュアルを作成することは適当ではない。このため、平成28年12月に発覚した繊維統計の不適切事案を受けた再発防止策として、経済産業省が作成した省内向けの標準マニュアルを参考に、総務省において、マニュアルに記載すべき標準的な事項を示した標準マニュアルを作成・提供し、一般統計も含めたマニュアルの整備を進める。その際、統計作成に経験年数の少ない職員が多く携わっていることを踏まえ、チェックリスト方式の活用を検討する。
- ・作成した業務マニュアルは、調査方法の変更等の事由がない場合でも、マニュアルの見直しの必要性の有無を含め、定期的な確認を行う。

3. 統計の仕様・品質に関する情報開示（「見える化」）等による外部検証可能性の確保

毎月勤労統計の事案の発覚は、統計ユーザーからの疑問が契機となった。本部会において、基幹統計の過去の正誤訂正事案について確認したところ、外部からの疑義照会が端緒となったものが多く見られる（約2割）ことから、統計作成プロセスの透明性を確保して、外部検証可能性を確保するとともに、統計利用者に対する情報提供の改善も一層促進する必要がある。

(改善策)

① 統計作成プロセスの透明化

- ・ブラックボックス化しやすい標本抽出や復元推計の方法、事後検証にも必要となる目標精度・回収率等（母集団の規模及び標本の調査対象数の情報含む。）の情報について、調査計画に参考情報として記載することとしたうえで、全統計（基幹統計及び一般統計）の調査計画を一元的に閲覧可能な形でインターネット上に掲載する。
- ・各府省のホームページにおける統計に関する情報提供を充実するため、基幹統計の統計精度に関する情報提供度をスコアリングしている「見える化状況検査」の継続的なフォローアップを行うとともに、一般統計についても、見える化状況検査を実施する。

② 統計の利活用の促進

- ・利活用の拡大は、統計の改善を促すとともに統計の誤り発見の観点からも有効であることから、外部ニーズの把握等を進め、適切な利活用を促進。政府内利用については、下記Ⅱ-2で整備する「利活用リスト」を活用して、調査事項や公表時期の変更を予定する際には予め連絡することとする。
- ・統計法の一部改正（令和元年5月1日施行）により、調査票情報の2次利用の範囲が拡大されたことを踏まえ、調査票情報の外部利用を一層促進する。大学や行政機関等に

セキュリティーを確保したオンサイト施設の設置を促進するとともに、3年以内に、原則、全ての基幹統計及びニーズの多い一般統計の調査票情報をオンサイト施設で提供できるようにする。

- ・ 統計データの公表に当たっては、再入力や書式変換等の不要な利用しやすい形式で提供するなど、利便性にも配慮した形態とするとともに、政府統計のポータルサイトであるe-Statの利便性向上を図る。

II 誤り発生時の対応

統計作成プロセスの改善により、誤り発生を抑制する必要があるが、調査結果の誤りは、外的な要因（報告者のミス、委託業者のミス、プログラムミス）を含めて様々な原因で発生することから、その発生をゼロにすることは事実上困難である。このため、発生した場合の対応方をあらかじめ定めておくことにより、発生時の影響を最小化する必要がある。

1. 対応ルールの策定

外部からの疑義照会が結果誤り発見の端緒となる場合が多いが、各府省において、外部からの調査結果に対する疑義照会があった場合の組織内で情報共有を行うためのルールは定められていない。ただし、誤りを発見した場合の対応ルールについては、多くの基幹統計で定められており、省内の誤り発生情報を一元的に集約し、原因分析、再発防止に取り組んでいる府省も見られた。

（改善策）

- ・ 外部から結果数値に関する疑義照会があった場合の組織内情報共有等ルールを策定する。
- ・ 結果数値の誤りが発見された場合、統計幹事に報告され、その下で、訂正結果の速やかな公表、影響度に応じた対応（把握している利用者への連絡、報道発表等）、原因分析、再発防止の検討等を内容とした対応ルールを策定する。
再発防止の検討では、ミスが発生しにくい業務プロセスへの変更のほか、誤りを発見できなかったチェック方法の改善や、過去の類似事案の有無やその際に講じた再発防止策の効果についても検証する。
- ・ 誤り分析情報（発生頻度の高い原因、効果的な再発防止策等）は政府全体で共有し、統計作成プロセスや審査分析方法の改善に活用する。

2. 行政利用の事前把握（統計のリコール制度）

毎月勤労統計の事案では、政府内における利活用状況を正確に把握できていなかったことから、数値の誤りが判明した後の政府内における影響の確認に時間を要した。

本部会のヒアリングでも、統計作成者が、自ら作成した統計が政府内でどのように利用されているか正確に把握できていないことが確認された。このような状況では、万が一、

結果数字の誤りが発生した場合、迅速・的確な対応ができないと危ぶまれる。

(改善策)

- ・ 統計等のエビデンスに基づく政策立案を推進する各府省の事務責任者からなるE B P M推進委員会を通じて、政府内における統計ごとの利活用状況を定期的に確認し、利活用リストや数値の誤りが発見された際の連絡ルールを定め、誤り発生時にその影響を迅速・正確に把握して、適切に対応できる仕組みを整備する。

3. 調査関係データの保存

毎月勤労統計の事案では、長期にわたり不適切な調査が行われてきたことから、過去に遡った再集計が必要となったが、必要なデータが保管されておらず、迅速かつ適切な再集計が困難となっている。本部会で実施した基幹統計の書面調査においても、文書保存期限が定められていないなど改善が必要な点が見られた。

(改善策)

- ・ 調査結果の誤り等が発生した際に、過去にさかのぼって再集計が行えるよう、推計乗率等の補助情報を含む必要なデータの保存ルールを整備。定期的なフォローアップ等を通じて適正な運用を担保する。
- ・ 都道府県や民間事業者など国以外の主体が保有・管理しているために永年保存されていない調査票情報等について、国に集約して保存する。

Ⅲ 調査実施基盤の整備

上記に掲げた対策を講じるため、必要な体制の整備等を行う。

1. 体制の確保

(改善策)

- ・ P D C A、分析的審査等に必要となる体制（分析審査担当官等）を、所管統計の重要性や数・調査実施回数に応じて、各府省統計幹事の下及び総務省（統計委員会事務局、政策統括官室）に速やかに配置する。

各府省に配置する分析審査担当官は、調査結果公表前の分析的審査や調査設計変更時の影響分析を行うとともに、調査担当における外部からの疑義照会への対応や数値等の誤り発覚後の原因分析と再発防止策の検討等を総括して、調査の正確性を確保する。

- ・ この他、統計幹事の下に、社会経済情勢を反映した調査内容の抜本的な見直し、ICTや行政記録情報、ビッグデータの活用等による調査手法や統計作成プロセス・システムの抜本的な見直しなど、各府省内で改革のエンジンとなる企画担当や、統計リテラシーが低い政策部局が統計を作成する際の支援窓口を計画的に整備する。

調査担当の下に、統計作成の各段階におけるエラーチェック、委託業者や地方公共団体への履行確認、調査票データ等の保管など、調査プロセス適正化に必要な体制を確保する。

- ・ 統計は、行政の合理的な意思決定の基盤として重要なものであり、誤りが生じた場合には社会に重大な影響を与えるものであることを考慮して上記を含め、その体制は中長期的な視点で継続的に確保していく必要がある。

(各府省における職員の育成)

- ・ 基幹統計及び一般統計の調査担当には、統計業務経験者を配置する。調査の難易度、重要性、民間事業者の活用状況等も踏まえ、基幹統計には10年以上、一般統計のうち重要なものには5年以上の統計業務経験を有する者を配置し、そうした者を中心に作成することを基本とする。各調査担当に配置が困難な場合は、各省統計幹事の下に設置された相談・支援窓口等の支援を受けながら作成する。
- ・ 各府省は、専門的な知識を習得させるため、統計業務を担わせる職員に計画的に研修を受講させる。初任者には原則としてオンライン研修等の初任者研修、各府省の中核的な統計人材として育成する職員については、長期研修や専門研修を積極的に受講させる。統計研究研修所の研修定員の確保、各府省における代替要員の確保など長期研修等を受講しやすい環境を整備する。また、統計の作成・分析には統計学に加えて情報技術の知識も併せて習得されるよう努める必要がある。
- ・ 各府省の統計業務を総括し、統計委員会との連携協力の要となる統計幹事及びその下の統計部門の総括体制については、組織マネジメントの能力に加え、統計に関する知識経験を有する者を充てる。所管統計が少なく、統計幹事に統計に関する十分な知見を有する者を配置することが難しい府省は、統計技術的な見地から幹事をサポートできる体制を整備する。
- ・ 各府省は、「EBPMを推進するための人材の確保・育成等に関する方針」に基づき、職員の統計人材プロフィール(統計業務の経験年数、業務内容、統計研修の受講履歴等)の整備等により、統計業務経験者の中から素養のある者を繰り返し統計業務に就かせるなど、統計人材を計画的に育成する。過渡期には、総務省統計研究研修所のオンライン研修や、外部人材を受け入れにより補完する。

外部人材については、最新の研究成果の取り込み等の観点からも、若手研究者等の任期付職員としての採用に取り組む。

また、調査設計・集計・分析に高度な統計技術を必要とする重要統計には、当該統計に関する豊富な知識経験を有するスペシャリストを計画的に育成する。

職員が積極的に知識経験の取得に努め、誇りを持って統計作成に携われるよう、統計の専門知識や業務経験が評価されるような人事運用・仕組み(処遇等)を検討する。

(都道府県の体制)

- ・ 都道府県の統計専任職員については、調査環境の困難化、調査員の高齢化等の課題へ

の対応、調査員活動の適切な管理・支援に必要な体制の確保のほか、大規模調査実施年の業務量増に対応できる体制を確保する。

2. 情報システムの適正化

毎月勤労統計等のケースで見られたように、改修などに対応できる者が限られ、また、業務仕様を明記した資料が不十分であるなど、いわば「ブラックボックス化」しているシステムの存在が確認された。

(改善策)

- ・ 「ブラックボックス化」しているシステムについては、仕様書等を早急に整備するとともに、容易に改修等ができるシステムへの計画的な移行を早急に検討する。

3. 政府全体の統計ガバナンスの確立

各府省の業務プロセスの適正化を実現するため、総務省（統計委員会含む）の関与・支援のあり方も見直し、政府全体としてのガバナンスの改善を図り、そのための体制の整備等を行う。

(改善策)

① 調査計画の履行状況の点検

- ・ 総務省は、各府省が調査後に実施した点検・評価結果に基づき、自ら承認した調査計画との整合性等を確認し、統計委員会に報告するとともに、必要に応じて調査計画の改善を求める。

② 調査計画の承認審査の重点化

- ・ 調査計画は、報告者の信頼確保・負担軽減、統計調査の効率的な実施、統計の精度確保及び調査結果の利活用増進に係る事項について重点的に記載・審査を行う一方で、その他の事項については、承認後の状況変化に対応し得る記載を許容して調査実施後の検証において確認するなど、記載内容の見直しを実施する。

③ 情報の共有・支援

- ・ 総務省は、各府省の協力を得て、困難事案の分析を行うとともに、各府省で発生した誤り発生情報（原因、発見の端緒、再発防止策等）を収集分析して、各府省に共有するなど、各府省の情報収集・分析・共有を通じて、各府省の統計作成の支援を行う。

④ 統計の専門機関による各府省に対する支援

- ・ 統計の専門機関である総務省統計局、統計研究研修所、（独）統計センターは、各府省の統計作成を積極的な支援（支援・相談窓口の設置、各府省への人材派遣、研修生の受け入れ、調査の共同実施、受託調査等）を行うこととし、そのための基盤を整備する。

IV. その他

1. 本提言のフォローアップ

今回の第1次再発防止策については、今後、法第55条第1項の施行状況報告を活用するなどして、統計委員会において、継続的にフォローアップし、その結果を公表する。

このフォローアップにおいては、今回新たに導入する諸対策について、その効果を確認し、十分な効果が確認できない場合は中止を含めて見直しを検討する。

2. 一斉点検結果を踏まえた個別統計の改善

関係府省及び総務省は、一斉点検において法に基づき承認を受けた調査計画と実際の実施状況に相違があった統計調査について、統計委員会が定める対応方針^(注)に沿って、速やかに改善に着手する。

(注) 素案策定後に点検検証部会において検討