

公的統計の作成における課題と対応

舟岡 史雄

(信州大学名誉教授)

近年、公的統計の作成において不適切な処理が相次いで発生している。国の行政組織が関わる事案について、統計を所管する省は経済産業省、厚生労働省、国土交通省と異なるが、いずれも不適切な処理が10年以上継続していて、発覚後も暫くの間、先送りされていた。事案の詳細はそれぞれ相違するが、その発生の背景には共通するものがある。①統計業務が組織の中で軽視され、漫然と続けられていたこと、②統計に対する専門的知識がない者が十分な研修を受けることなく、統計業務を担当していたこと、③統計に係る人員と予算が趨勢的に減少するなかで、全体として担当者が業務過多となっていたこと、④府省間だけでなく、府省内でも担当者間で業務が分断され、加えて管理職と実務者の間で情報が共有されないといった、組織のガバナンスに欠けていたこと等が指摘される。これは統計作成の体制が2000年にかけて大きく変わったことに因るところが大きく、不適切事案の発生も軌を一にする。このような状況を招来したのは、経済・社会の変化に対応した統計情報の提供や作成方法の変革を怠ってきたことが根底にある。本稿では、統計の改善に向けてどのような対応を図るべきかを検討する。求められる統計をいかに作成するか、その方策として、統計作成に行政記録情報を活用し、デジタル化を推進する、統計の棚卸しと民間情報の活用を講じる、調査員調査を見直す、統計が広く利活用される方向を目指す等を提示する。

目次

- I はじめに
- II 公的統計をめぐる近年の不適切な事案
- III 公的統計調査に係る不適切事案の発生の原因と背景
- IV 統計を取り巻く外部環境の変化
- V 統計の改善に向けて
- VI おわりに

I はじめに

近年、公的統計の作成において不適切な処理が相次いで発生している。統計作成の流れを形成する国の行政組織、地方公共団体、統計調査員、統計調査の受託機関のいずれにもまたがっている。

そのなかで国の行政組織が関わる事案について、統計を所管する省は、経済産業省、厚生労働省、国土交通省と異なるが、不適切な事案の背景には共通するものがある。統計業務が軽視されていること、専門性に秀でた統計人材が枯渇していること、統計業務の人員・予算が十分でないこと、組織のガバナンスが低下していること等が指摘される。しかしながら、このような状況を招来したのは、経済・社会の変化に対応した統計情報の提供や作成方法の変革を怠ってきたことが根底にある。本稿では、統計の改善に向けてどのような方策を講じるべきかを検討する。IIで最近の不適切事案について内容を整理して示す。IIIで不適切な事案の発生の原因を示し、その背景を探る。IVで

統計を取り巻く大きな環境変化を指摘する。Vで世の中の統計ニーズにいかに応えるか、その方策を提示する。

II 公的統計をめぐる近年の不適切な事案

この10年足らずで、公的統計をめぐる不適切な事案がマスメディアで数カ月にわたって報道され、多くの国民の耳目を集めるという事態が相次いだ。大きな事案として、1件は、2018年12月に判明した厚生労働省の「毎月勤労統計」における不適切な調査の実施、及び引き続いて発覚した「賃金構造基本統計」における調査の不正である。もう1件は、2021年秋に指摘された国土交通省の「建設工事受注動態統計調査」における不適切な処理である。

1 調査系統別に見た統計調査の不適正

それら以前にも統計調査に係る不適正は発生しており、調査系統別の発生源を、①国の行政組織、②地方公共団体、③統計調査員、④公的統計調査の受託機関、の4つに分けて、主な不適正の内容を以下に記す。

①国の行政組織

2016年12月に経済産業省「繊維流通統計調査」の不適切な処理が発覚した。「繊維流通統計調査」においては、①過去のデータを長期間そのまま使用する、②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、その結果、公表している統計調査の数値と実際に企業から回答のあった数値に大きな乖離があることが確認された。

②地方公共団体

- 愛知県東浦町において、「平成22年国勢調査」に関して、調査票の審査担当職員5名による不適正な事務処理（いわゆる水増し行為）が行われ、その主導者として当時の副町長が統計法違反で起訴され、有罪判決が下された¹⁾。
- 岩手県の「労働力調査」の担当職員が、

「労働力調査」の2010年12月～2011年2月分の一部について、必要な調査員の任命を行わず、当該職員が自ら架空の調査票を作成して総務省に提出していた。

- 佐賀県武雄市の担当職員が「平成25年住宅・土地統計調査」について、市内の調査対象住戸約1700住戸のうち、51住戸の調査を実施せず、自ら架空の調査票を作成し、提出していた。

③統計調査員

- 「経済産業省生産動態統計調査」の統計調査員が、調査対象である1事業所について、途中から調査協力が得られなくなり、2005年5月～2011年2月まで独自に算出した推計値を京都府に報告していた。
- 愛知県の「家計調査」の統計調査員が、2011年12月～2012年3月までの調査について、担当している世帯に調査依頼をせず、自ら架空の調査票を作成し、提出していた。
- 高知県の「小売物価統計調査」の統計調査員が、2015年5月以前の調査について、既に廃業している店が存続していると偽って架空の価格を報告するなど不正な調査事務を行っていた。
- 大阪府の「小売物価統計調査」の統計調査員3名が、2018年12月までの調査について、店舗へ毎月訪問せずに価格を報告する等の不適切な事務処理を行っていた。その後の調べで7名に増加。
- 宮崎県の「小売物価統計調査」の統計調査員が、2019年3～4月の調査について、実際は調査していない1店舗の価格を架空報告していた。

④公的統計調査の受託機関

- 日本銀行が2005年に実施した「生活意識に関するアンケート調査」において、受託機関の調査員の1人が本来の調査対象者以外から回答を集めるなどデータをねつ造していた。

上記の統計調査に係る不正が判明したのは、
(i) 調査対象からの問い合わせ、(ii) 調査票の

点検、(iii) 調査結果の吟味検討、(iv) 調査実務の監査、(v) 調査対象に対する問い合わせ等に拠っている。調査体制の中にこれらの活動が組み込まれていることが、統計の信頼性を確保する上で重要であることを示唆する結果である。

これらの不正行為は、国の行政組織と愛知県東浦町の事案を除けば、いずれも個人に帰属するものであり、調査担当者の意識と資質が大きく関わっている。

他方、国の行政組織と愛知県東浦町の統計不正は組織的な対応の結果として生じている。とりわけ、愛知県東浦町の事案は意図的に取り組んだ不正行為であり、極めて悪質である。

2 学習効果に乏しい統計作成体制

II 1 の②地方公共団体、③統計調査員、④受託機関が関わった統計不正は、組織または個人による一過性のものであるのに対して、国の行政組織を一体として捉えたとき、個々の府省が起こした不適正は、全府省庁の統計部門において教訓として共有されず、繰り返されている。このことは、統計作成部署において内発的な改善に向けた意識、取り組みが十分でなかったことを意味する。

「繊維流通統計調査」における不適切な処理はこれに該当する。同調査は、1953年から実施しているが、繊維業を所管する部署が調査の回答企業数を水増しし、2016年9月分は有効回答数258社に対し、調査票を配った733社の95%以上が回答したことになっていた。調査事項の数値も調査票が十分回収できていた当時の数値を「横置き」してそのまま使い続けていて、実際の数値と最大で10倍程度の差が生じた例もある。過去のデータをそのまま使用する横置き作業は、非回答に対する欠測値補完の方法として、請負先に対する仕様書でも明記されていた。ただし、長期にわたって大半の調査票で作成され続けた横置きデータが実態を表さないのは言うまでもない。

一橋大学松田芳郎教授が代表の調査票情報の使用に関する科学研究費重点領域研究において、通商産業省の「生産動態統計調査」の民生用電子機械器具の個票データの解析の結果、少なくない数の調査票で同じデータが毎月計上されていると

いったデータの不備を発見した。「生産動態統計」の職務に就いていた課長補佐への照会の結果、継続して横置きすることは改善した²⁾。同じ調査統計部にある「繊維流通統計」の部署と情報が共有され、非回答に対する方策が講じられていれば、早い時期に不適切な処理は止まったはずである。

さらに、2017年2月に統計委員会に提出された「経済産業省 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」(以下、「繊維流通統計調査報告」という)には、担当職員等からのヒアリングを踏まえて顕現した他の不適切な事案が記されている。①2013年に担当職員が母集団情報を最新の「商業統計調査」名簿で更新する際、回答企業を増やすため名簿にない企業を母集団情報に追加して、そのことを担当補佐や総括補佐に報告しなかった。②2012年夏に新任の担当補佐と総括補佐は前任者から不適切な処理が行われていることを伝えられた。非回答の調査票を除外する方策も検討したが、時系列での大きな断層を生むことを避け、統計データの継続性を考慮するとの観点から、翌年度から6年をかけて実態との整合性を図るとの方針を決定した。③決定に際して、課内で課長を含めて議論されたが、課長はこの方針を不適切な改竄との認識を持たなかったようである。④調査の実施部署が調査統計部から製造産業局に移管された2001年以降、総務省の審査担当部局等から6回の承認を受けているが、2009年までの間、申請書類には100%に近い回収が得られていると記載し説明しており、審査の過程で問題になることはなかった。⑤審査において、繊維原料月報の調査対象範囲を、承認手続を経ないまま2007年度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。統計法令に対する認識不足について、繊維課が謝罪し、調査統計部は再発防止策を示していたにもかかわらず、2016年末の発覚まで、「繊維流通統計調査」において不適切な処理が繰り返されていた。

この事案を契機に、総務省政策統括官室(統計基準担当)が各府省に対し、基幹統計調査及び一般統計調査について、総務大臣の承認を受けた当該調査計画の内容と異なるものとなっていないか

などを点検するよう指示を行っている。それにもかかわらず、厚生労働省の「毎月勤労統計調査」の不適切な調査の実施が判明したのは、2018年12月である。「毎月勤労統計」の2018年1月分公表において大きな断層が発生した原因について、統計委員会が調査を進めるなかで、従業員規模500人以上の事業所の計数に断層があることを発見し、厚生労働省に説明を求める過程で明らかになったものである。

不適切な事案の主な内容は、(ア)500人以上規模の事業所について、公表資料では全数調査としていたにもかかわらず、2004年～2017年の期間にわたって、東京都では約1/3の抽出調査となっていた。(イ)全数調査から抽出調査に変更したことに対して、適切な母集団推計を行わなかった。(ウ)2009年～2017年の期間にわたって、東京都と他の道府県の抽出率を一部の産業で異ならせていた。(エ)不適切な取り扱いを知りながら放置していた。(オ)対外的に事実と異なる説明をしていた。である。

「繊維流通統計調査報告」と対照すると、「毎月勤労統計調査」の不適切事案について、(ア)調査方法の変更という重要な事項が、専門的な知識に乏しい担当課独自の判断で行われたことは、「繊維流通統計調査」における不適切事案①に共通する。(エ)については、事なかれ主義、糊塗する意識、公的統計調査の重要性に対する認識の欠如などで②、③と共通する。(オ)の2011年に調査計画の変更承認の際、申請書に虚偽記載を行ったことは、⑤と同様に統計法に違反している。

同様に、厚生労働省が所管する「賃金構造基本統計調査」についても、前述の点検指示において「特段問題なし」と報告しているが、2019年1月には、不適切事案があることが明らかになった。(i)調査票の配布・回収方法について、本来なら調査員調査によって実施することになっていたのに、実際には郵送調査で実施していた。(ii)調査票の提出期限を調査計画で規定していた期間より早く設定していた例があった。(iii)調査計画では調査対象となっている大分類「M宿泊業・飲食サービス業」から小分類「バー、キャバレー、ナイトクラブ」を調査対象から除外してい

た。これらの問題の発覚は、「毎月勤労統計調査」における不適切事案を受けて総務省政策統括官室(統計基準担当)によって実施された、各府省による基幹統計の一斉点検を契機としている。いずれの事案も調査計画とは異なる実施に関するものであるが、(i)と(iii)は統計法に違反する行為が組織内で継続しており、組織全体で法令遵守の精神が希薄であった点で、「毎月勤労統計調査」の事案と類似する。さらに、上記の諸問題が、2019年1月の一斉点検の結果では「問題なし」と公表された後に、遅れて報告されている点は重大である。こうした事態に伴い、総務省行政評価局は統計部局の外部の立場から報告書を取りまとめている。その「賃金構造基本統計問題に関する緊急報告」によれば、承認された調査計画と異なって調査方法を変更し、一部の調査対象を除外していたことは、かなり前から認識され、漫然と引継ぎされていた。点検においては、その事実を把握していながら、室長の独自の判断により「特段問題なし」と報告している。公表した結果が実態と異なっていることを認知しつつ、隠蔽していたことは、行政に対する信頼を揺るがす大きな問題である。

2021年12月には、国土交通省の「建設工事受注動態統計調査」において、遅れて提出された調査票の受注高を当月の受注高に合算する、かつ、誤って推計するといった不適切な処理が明らかになった。これを受けて、「建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会」が設置され、資料の検討、元職員を含む60名の国土交通省職員に対する延べ70回、そして8都府県、会計検査院、総務省等に対するヒアリングが行われた。検証結果をまとめた報告書(以下、「検証委員会報告書」という)によれば、少なくとも2000年4月の「建設工事受注動態統計調査」の開始以降、指示を受けた都道府県ならびに本省の職員によって合算処理した調査票の書き換えが行われていた。また、2013年4月に推計方法を見直した際に、従来通りに合算処理を継続したために受注高が2重計上されることになった。さらに、総務省政策統括官室が実施した一斉点検において、合算処理を認識していたにもかかわらず、報告しな

かった³⁾。

合算処理は、遅れて提出された調査票情報をシステム上の制約からそのまま取り込むことができないため、有効に活用する意図のもとで長らく行われていた。そのような処理が行われた当初は議論・検討を踏まえたものであったが、いったん決まった処理方法を何の疑問も持たずに踏襲する業務のやり方は、「繊維流通統計調査」の事案と類似する。また、推計見直しにおいて、欠測値の補定をして、なおかつ合算処理を継続すれば2重計上となることは、統計学の知識があれば直ぐに気づくことである。もし気づかないとすれば専門性の欠如であり、推計見直しの担当者と合算処理の実務者の間で情報が共有されていなかったためであれば、業務遂行における組織上の問題である。前者は「毎月勤労統計調査」の事案と共通する。さらに、指示に対して適切に報告しなかったことは、「繊維流通統計調査」「毎月勤労統計調査」「賃金構造基本統計調査」の不適切事案のいずれにおいても起こっている。

Ⅲ 公的統計調査に係る不適切事案の発生の原因と背景

1 事案の発生の原因

「繊維流通統計調査報告」において、事案の発生原因として以下の点を指摘している。

- 組織として不十分な人材育成⁴⁾
- 統計業務の重要性についての管理者の意識の不足⁵⁾
- 不十分な遵法意識、不適切な行政文書管理⁶⁾
- 外部からのチェックの不足⁷⁾

「毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会の報告書及び追加報告書」（以下、「特別監察委員会報告書」という）においては、

- 統計業務担当者の公的統計の意義や重要性についての意識の低さ
- 厚生労働省として、統計の正確性に対するあまりに軽い認識
- 組織としてのガバナンスの欠如⁸⁾
- 多くの幹部職員の統計に対する無関心⁹⁾

と指摘している。また、上記に加えて、行政機関以外から、舟岡（2019）、日本統計学会（2019）において、「毎月勤労統計調査」不適切事案の発生原因として、以下の諸点を指摘している。

- 法令順守の精神が希薄な組織風土が醸成されてきた
 - 統計作成プロセスの透明性が確保されていない
 - 統計作成において専門性を欠如したまま業務が遂行されていた
 - 行政における統計軽視の傾向が続いた
- 「賃金構造基本統計問題に関する緊急報告」においては、
- 遵法意識の欠如と事なかれ主義の蔓延が問題の根底
 - 統計法に対する無理解、前例を安易に踏襲する姿勢
 - 予算の制約¹⁰⁾
 - 幹部への情報集約と担当者への指示が機能不全

と指摘している。

「建設工事受注動態統計調査」の事案に対しては、「検証委員会報告書」¹¹⁾と平田（2022）がその発生原因として、以下の諸点を指摘している。

- 集計実務の担当者が専門的な知識が不十分なため問題点に気づけなかった
- 通常業務をこなすだけで手一杯であり、慢性的に業務過多の状況にあり、業務ルーティン外の集計作業の点検・見直しを行うだけの人的・物的余裕がなかった¹²⁾
- 長期にわたって書き換えが行われた結果、作業がルーティン化し、前例を踏襲する機械的な作業を継続していた
- 室長ら幹部が集計作業を現場任せにしている、業務全般を把握しようとしていなかった
- 係長と担当係員が集計等の実務、課長補佐以上が中長期的な課題をそれぞれ担当し、双方の仕事内容の情報はほとんど共有されない状況だった
- 推計方法の見直し過程で、係長以下と、推計方法を検討していた補佐以上の間で十分な情報共有がなく、情報が分断されていた

- 幹部職員において、責任追及を回避したいといった意識が働いていた

明らかに上記で指摘されている内容は重なり合っている。

2 事案の発生の背景

統計作成に関する統計部署における不適切事案は、いずれも2000年頃から長期にわたって継続していた。その背景の根幹として統計行政全般に関わる状況の変化が挙げられる。これまでに触れられたものも含めて、簡単に指摘・整理する。

(1) 統計業務の軽視

高度経済成長が始まった1960年頃は、統計体系の整備が一段落した時期である。その後の急速な経済発展は、それ以前から継続する統計の有効性を低下させ、1980年代には経済・社会の変化に対応した新たな統計が必要とされた。通商産業省の統計を例にすると、1992年に開始された「企業活動基本調査」は、企業の事業活動の多角化、国際化、ソフト化の進展を把握するための統計である。これまでに得られぬ重要な統計情報を入手すべく、初めての公表時には産業政策局や通商政策局等から駆けつけるほどの関心の高さであった。他方、「工業統計」や「商業統計」などの既存の統計は戦後に開始されて以降、大きな変更もないままに継続されていたこともあり、新たな行政施策における活用は大きく減少していた¹³⁾。行政の政策現場において、必要な統計は評価、活用されるが、必要性の低下した統計は関心を持たれなくなる。ただし、公的統計は広く国民が利用する情報基盤としての役割を有するものであり、統計の継続性の錦の御旗の下、既存の統計を縮減することは困難である。統計資源の制約もあって、時代の変化を踏まえた行政施策に対応した統計の作成は並大抵のことではない。その結果、政策部局の統計に対する見方、姿勢は1980年代以降、後退する一途となった。統計が軽視され、統計部署に対する評価が低下し続ける状況は、統計作成担当者の意欲を減じる方向に作用した。

(2) 統計人材の枯渇

通商産業省の「企業活動基本調査」のような調査項目も多く、調査対象も大規模な統計調査の創設は、1990年代以降では数少ない。そこには、統計に対する志の高い職員の熱意と献身に負うところが大きい。近年では、国・地方を問わず、統計業務の担当者に、統計に関する知識と経験が乏しい人材の任用が行われている。そのため、新しい統計情報に対する需要があっても、専門性の欠如から、それに対応する企画が立てられない状況にある。その背景として、専門性を無視した人事異動、1980年代の法令改正による統計官・統計主事などの有資格者の設置に関する義務規定の廃止が大きな要因となっている。総じて、専門性が低下してきたことに関しては、いくつかの府省において統計業務知識の継承が適切に行われていないという状況から窺い知ることができる¹⁴⁾。

国民の情報基盤としての統計を維持する仕事は、地味でなかなか評価されない。以前と異なり有為な人材が統計部署に集まらず、人事ローテーション制度の導入によって専門性を有する人材の蓄積が進まないなかで、戦後の統計再建時に入省した統計に志のある人たちが、1990年代になって定年退職する時期となった。行政における専門性を有する統計人材の枯渇が、統計予算・人員が削減される趨勢と相まって、統計の質の劣化に作用することは避けられないことであった。

(3) 統計資源の減少と分散型の統計機構

統計に係る人員と予算の制約のもとで新たな統計需要に対応するためには、既存の統計を削減するか、作成方法を効率化するなどの統計の見直しによって、統計資源を捻出することが必要である。しかしながら、趨勢的に統計職員と予算が減少するなかで、統計資源が各府省に分散している体制では、各府省の抱える統計資源は次第に小規模となっていき、それぞれの所管する統計を維持・作成することに追われているのが実態であった。さらに、統計業務が軽視されていくなかで、業務遂行のために必要な人材を実質的に十分な数だけ確保しえず、業務過多が生じていた。そのため、統計を大胆に見直して、抜本的に作成方法を

革新するといった余裕を見いだせない状況にある。この問題は、日本が採用している分散型の統計作成機構に起因するところが大きく、集中型の統計機構であれば、ある程度は回避しうるのである。分散型統計機構の弊害を緩和するために、各府省の統計を総合的に調整する役割を持つ基準行政部局が設置されている。ただし、その権限が十分でないこともあって、既存の統計を廃止・統合して、必要とされる統計を作成するという機能を果たしているとは言えない¹⁵⁾。

(4) 統計業務の分断とガバナンスの欠如

各府省が自らの行政目的に資する統計を作成する分散型統計機構においては、府省にまたがって協同して統計業務を行う仕組みは、産業連関表の作成など限定的である。そのため、統計作成において、改善、工夫、ノウハウ、先端技術等が共有されない状況にある。当然、他府省における不適切な事案は別世界のこととしてしか認識されない。基準行政部局や統計委員会の指示も徹底しがたい組織風土が霞が関全体を取り巻いている。政府統計の不適正が各府省で繰り返された背景でもある。

同様な統計業務の分断は同一府省の統計部署内でもある。厚生労働省の「特別監察委員会報告書」によれば、統計の実務の他、標本の設計や抽出作業などの解析業務も、旧厚生省系の統計と旧労働省系の統計のそれぞれで自己完結的に行われていた。各統計の担当者間で連絡調整が行われがたい組織運営となっていたことは、「賃金構造基本統計調査」の不適正の発見が、「毎月勤労統計調査」の事案を受けた内部の取り組みによる結果でないことからもうかがえる。同様に、国土交通省の「検証委員会報告書」のなかで、統計の企画・設計を担う管理職と集計等の実務を行う係員との間で分業意識、情報の分断があったと指摘している。管理職は短期で異動することもあり、実務の状況を的確に把握することに熱意を傾けない。係員は業務過多の状況もあり、業務内容の根幹を理解することに努力しない。問題が生じてても情報を共有できない組織体制では、統計の不断の改善を望むべくもない。不適切な処理の発見を遅

らすことになり、自らの責任で問題を解決せずに先送りし、他所任せにする意識を強める。ガバナンスに欠ける組織体制と改善の意欲に乏しい組織構造は、究極的には、人事管理における統計部署の軽視に起因するところが大きい。

IV 統計を取り巻く外部環境の変化

1 経済・社会の変化と統計ニーズ

我が国の経済・社会は高度経済成長を経て大きく変貌し、サービス化、国際化、情報技術の高度化が著しく進展した。戦後の統計体系の整備の時期には存在しなかった産業がサービス業を中心として輩出し、企業の活動も多角化、海外への展開、情報化等の動きを強めた。

サービス活動については所管する府省庁がいくつにも分かれていて、かつ、府省庁によってサービスの捉え方も異なっているために、統計の取り方も統一が取れていない。何よりも、予算と人員の制約のため、サービス分野については経済に大きなウェイトを占めているにもかかわらず、必要な統計情報が決定的に不足している。戦後に食料などの生活物資の不足に対する行政上の必要のため、モノの生産や流通の物量的把握を最優先として、統計が体系的に整備され、現在に至っていることによる。

企業のあり方も大きく変わってきている。1990年代以降、急速に海外への展開が進むなかで、企業単体ではなく企業グループを捉えないと、企業活動の実態がわからなくなっている。株式市場では企業の事業活動や財務諸表は連結ベースの情報が重視され、決算情報も連結決算に重点が置かれている。しかしながら、企業に関する公的統計は、ほとんどが企業単体の活動や財務を対象としている。持株会社や企業グループの組織構造や取引状況を的確に把握できないだけでなく、経済産業省の「海外事業活動基本調査」を除いて、海外にある日本企業の活動を捉える公的統計はない。

1990年代後半以降に急速に普及したインターネットは、ネットを介した取引サービスを行う産業を輩出し、企業にデジタル化を促した。BtoB

やBtoCの取引の実態、CtoCサービスへの企業の関わり等について公的統計から得られる情報は限定的である。

また、企業に関する統計の表章についても時代にそぐわなくなっている。企業活動を規模別に表章する際、規模区分として外形的にまぎれない資本金区分を使用することが多い。しかしながら、1990年の商法改正で株式会社の最低資本金が1000万円と定められ、2006年の商法の抜本改正では最低資本金制度が廃止された。最低資本金特例を活用した資本金1円のお会社設立は相次いでおり、また、既存の会社も税制上の有利性を求めて資本金1億円、資本金1000万円に減資するなど、資本金規模が企業の事業規模と相応しなくなっている。

世帯に関しても同様な状況である。経済的に豊かになっていくのと呼応して、人々の生活様式は多様化した。核家族化の進展とともに単身世帯が増加し、「国勢調査」によれば、2000年の1291万世帯から2020年には2115万世帯へと20年間で1.64倍に増加し、一般世帯の38%、総人口の16.8%を占めるに至った。また、グローバル化の趨勢的な進展とともに、我が国に居住する外国人は増加している。2020年には外国人は275万人と2000年の2.10倍になり、社会の中でウェイトを増している。かつては標準的とされた2人以上の普通世帯を捉えても、我が国全体の国民生活を把握するのが困難となっている。

世帯内でもプライバシーの尊重が当然視され、世帯を単位とした調査では個々の世帯員の情報を把握できないようになってきている。既存の統計調査では、世帯を調査単位として、そこから世帯員に接近する方法をとっているが、個人の収入、消費支出、行動、健康等について、世帯主あるいはその配偶者が掌握している世帯は今では数少なくなっている。

こうした時代の変化に対応して、世の中の実態を的確に捉えるためには新たな統計の作成が必要

であるにもかかわらず、それを提供しえない状況が続いている。

2 統計調査への非協力

近年、国民の権利保護は強化され、国家に対する対峙の仕方も大きく変容している。また、国際化は飛躍的に進展し、インターネットの普及は国家の垣根を曖昧にしている。今や公的統計調査、特に調査員調査を根幹に据えた統計作成の仕組みは現実の社会とは相応しない状況が明瞭となっている。このことは、国が実施する統計調査に対する協力度合いに顕著にあらわれている。

国を代表する統計調査である「国勢調査」において、調査票の回収率は1990年代まではほぼ100%に近かったが、近年は急激に低下している。未回収率の推移をみると、1995年が0.5%、2000年が1.7%、05年が4.4%、10年が8.8%、15年が13.1%、20年が18.7%と一貫して低下している。20年はコロナ禍といった特殊要因が働いたとしても、調査票の本来の提出期限までに46.9%しか回収できず、20日まで提出の延期を図った下での回収状況である。全世帯を対象としていて比較的協力を得やすい「国勢調査」においてこのような状況であって、他の統計調査ではその傾向はより明らかである。厚生労働省の「国民生活基礎調査」は3年ごとに約30万世帯を対象として、世帯の状況を健康、介護、所得などから総合的に把握するための大規模な調査である。中間の各年には1/5の規模で簡易調査が行われる。下の表は、大規模調査の世帯票調査について1986年の第1回調査以降の未回収率の推移を示している。

世帯票等の調査は、都道府県経由で保健所が所掌して実施される。保健所は世帯が接点を意識する組織であり、従来は多くの調査事項にもかかわらず高い回収率を維持していた。しかしながら、2004年に未回収率が20%と上昇し、直近の2022年には30%を超えてきた。簡易調査についても同様である。「国勢調査」や「国民生活基礎調査」

「国民生活基礎調査（大規模調査）」の世帯票の未回収率

(単位：%)

1986年	89	92	95	98	2001	04	07	10	13	16	19	22
4.3	6.9	7.1	9.0	10.3	12.6	20.1	19.9	20.6	20.4	22.4	27.5	31.6

出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」

等の世帯を対象とした調査については、人々のプライバシー意識の高まりやオートロックマンション等の増加による世帯との接困困難などが、回収率低下の背景として指摘されているが、それだけではなさそうである。根底的には国民の統計調査に対する意識の変化がある。

世帯を対象とした調査だけでなく、企業・事業所を対象とした調査でも、同様に1990年代後半から回収率が低下している。財務省の「法人企業統計調査」は、長期にわたって調査系統に大きな変更もなく今日まで継続している統計調査である。同調査は地方の財務局の担当職員が回収率を高めるべく、調査への企業の協力を腐心し、疑義照会を熱心に行っている。統計部署の熱意を傾けた取り組み方は、かつての通商産業省の調査統計部と並んで称賛される。その統計調査においても、年次調査で1990年代半ばまで85%以上だった回収率が97年度以降は低下し、2009年度は80%を下回り、直近の22年度は74%にまで落ち込んでいる。90年代後半の企業の倒産の多発、2008年秋のリーマンショック、20年からのコロナ禍によって、企業の業績や先行きへの見通しが悪化したことと符合する。なお、GDP推計のために公表を早期化する必要から調査票の提出期限を前倒ししたことも影響しているが、四半期調査でも、98年度以降は80%を下回り、最近では70%前後で推移していて、同様な傾向にある。多額の調査費用を充当している「2021年経済センサス-活動調査」の調査員調査についても、事業所ベースで74%の回収率にとどまっており、かつ、郵送調査を含めて、回収された調査票に未記入項目が多く含まれていたと側聞する。2012年の第1回調査の回収率は公表されていないが、次の2016年調査の回収率は89%であったので、5年間で大幅に低下している。企業が事業活動以外に人手を割けない、割きたがらない事情があるとしても、そこには統計調査に対する個人の意識の在り方と通底するものがあると思料する¹⁶⁾。

国が行う統計調査の中で特に重要なものは、基幹統計調査に指定され、報告義務が課されている。これまでに報告を拒んだり虚偽の報告をした者に対して罰金を科されることはなかったが、罰

則規定のない一般統計調査も含めて、1990年代までは統計調査に対する協力意識が国民の間で醸成されていた。内閣府政府広報室が1989年に実施した「統計調査に関する世論調査」において、「あなたが、もし国の統計調査の協力を求められたら協力しますか」の問いに対して、「積極的に協力する」と「なるべく協力する」の回答は、それぞれ18.6%、64.8%であった。「わからない」を除くと、合わせて88%の人が協力の姿勢を示していた。今、同様な調査が行われたら、様变わりの結果となるのではと推察される。統計の作成において、このような国民の意識変化にどのように対応するべきかは大きな課題である。

V 統計の改善に向けて

1 求められる統計の作成をいかに図るか

「繊維流通統計調査」や「毎月勤労統計調査」の不適切事案の発覚のたびに、総務省政策統括官室（統計基準担当）は各府省に対して、個別案件の点検や「一斉点検」等を実施している。「一斉点検」によって各府省が所管の統計を点検する契機となり、いくつかの不適切な対応を発見できたことは確かである。さらに、2020年7月に統計行政推進会議は「PDCAサイクルによる公的統計の品質確保・向上のためのガイドライン」を策定し、統計作成プロセスの品質保証活動を指示している。このような取り組みが行われてきたにもかかわらず、「建設工事受注動態統計調査」の不適切事案は2021年秋まで表出していない。点検作業は消極的な姿勢で形式的に行われており、担当者及び組織がどのような意識で点検に臨んでいたかがわかる。同調査の事案の発覚後の2023年4月に、業務マニュアル作成に資するための「統計作成ガイドブック」が策定され、7月にガイドラインが改訂された。これによって、業務マニュアルの整備が進み、統計の品質を確保するためのPDCAサイクルが確立し、重大な不適切処理を抑止する仕組みが具体化・精緻化したことは事実である。既存の統計の品質も向上するであろう。しかしながら、統計作成の業務は担当者及び組織

によって遂行され、その取り組み方いかんで統計の品質は影響を受ける。統計の作成プロセスは、統計調査の実施から集計、公表まで多くの人を介しているので、誤りが発生するのは当然である。担当者がどれだけ意欲をもって業務に臨むかによって、誤りの発見、対応は異なってくる。疑義照会への熱意の入れ方による統計精度への影響は代表的な例である。「検証委員会報告書」では問題を発見・報告し、適切に対応した者に対して、人事上プラスに働くよう提言していて、第Ⅳ期基本計画等においても同様の内容が盛り込まれている。ただし、これが実効性を持つためには、公的統計が国の重要な情報基盤であり、欠くことができないものであるとの認識を各府省が真摯に持つことである。

そのためには、不適切事案に共通した背景の1つを成す、政策部局における統計軽視の風潮を改めさせることが必須である。正確性を欠く統計によって政策を企画立案し、実行することは不利益を生むが、それも大前提として統計がニーズに相応して作成されていることである。時代が必要とする統計を作成し、活用されることが何よりも肝要である。公的統計及び統計調査が時代の変化に十分に対応しないまま現在に至ったことは否めない。時代の求める統計を新たに作成することが必要とされるが、そのための人員と予算を手当てすることは、我が国の財政状況から多くを期待できない。したがって、統計資源の制約の下で新しい統計を創るには、既存の統計の大幅な見直しによる統計資源の捻出が必要である。それには、(ア) 行政記録情報の活用やデジタル化の推進で、統計調査を代替する、縮減する、(イ) 統計の棚卸しと民間情報の活用によって、世の中の求める統計情報を提供する、(ウ) 大量の統計資源を使用する調査員調査のあり方を見直す、といった方策が有力である。

2 行政記録情報の活用とデジタル化の推進

公的統計の作成において、統計調査偏重の仕組みから脱却して、聖域なき行政記録情報の利用を前提とした、新たな統計作成の枠組みを再構築することは、統計資源の制約の下で第一に追求され

るべきである。また、民間の作成する統計や豊富な情報を統計作成にいかんにか活用しうることについて研究を進めるべきである。各府省庁で他府省庁の有する企業・事業所や世帯・個人の名簿情報を統計調査や統計作成のために利用できなかったことが、我が国において、センサスをはじめとした調査員調査による統計の作成が、諸外国と比較して極めて多い背景となっている。

戦前から戦時中にかけて、各省の所有する行政情報から作成される業務統計は、自らの省に都合の良ように数値を「製造」して作成されたこともあり、業務統計は信ぴょう性に欠けると評されていた。戦後に制定された統計法においては、第1条で統計の真実性の確保をうたっており、かつ、統計調査に関する規定が大半を占めている。このような時代背景もあって、戦後の統計再建以降の長い期間、行政記録情報から作成される業務統計より統計調査から作成される調査統計が重視されていた。本来は業務統計と位置づけられるべき「人口動態統計」や「建築着工統計」等を、各省が調査統計として指定統計に区分されることを求めた姿勢に如実に表れている。

国の行政機関や地方公共団体が保有する行政記録情報は、法令の規定に基づいた申請、届出、登録、報告等や行政機関の日常的な業務活動の記録から蓄積される。これらの情報は国家の基盤を成すものであり、近年の調査環境下では同様な情報を統計調査によって収集するよりも正確であることは確かである。行政記録情報の統計作成への活用が欧米各国に比べて遅々としているのは、かつての調査統計への偏重に加えて、各府省庁の保有する情報の囲い込みの意識が働いていたことによる。自らの保有する情報は自府省庁の統計作成のために利用することはあっても、他府省庁の統計作成のために提供することには消極的だった。統計作成における府省庁間の情報の分断である。

行政記録情報を活用した統計作成は、通常の行政業務を通じて収集される情報を使用するので作成費用は極めて少ない。それに加えて、報告者の負担を軽減し、正確な統計を効率的に作成することに寄与する。2007年に改正された新統計法では、新たに、統計作成機関は行政記録の保有機関

に対して、提供等の協力を要請できる旨、及び協力要請が不調の場合には、総務大臣は保有機関に提供や協力を要請できる旨の規定が創設され、統計作成への行政記録の活用のための法的な仕組みが整備された。

これを受けて、母集団情報を整備するために、商業・法人登記や労働保険情報等の活用が実現し、「経済センサス」の実施の基盤を成している。また、統計作成のための「港湾調査」における関税法に基づく輸出入申告情報の活用や欠測値補完と審査のための「国勢調査」における住民基本台帳の活用は代表的な事例である。その結果、2023年末段階で、何らかの行政記録情報を活用している統計調査は99あり、母集団情報の整備のために80調査、調査事項の代替が33調査、欠測値補完と審査での活用が11調査となっている（総務省政策統括官室「行政記録情報等の統計作成への活用状況 令和6年8月」）。

しかしながら、欧米各国で税・社会保障データ、登記データ等が広範囲に活用されている状況と比べると、はるかに遅れている。確定申告書・源泉徴収等の税務情報、固定資産課税台帳、不動産登記、輸出入通関、許可申請等の大半の情報は活用されておらず、これらの情報を統計作成に活用することで、既存の統計を代替する、必要な事項を追加できる、統計の精度を高める等が可能となる。ただし、行政記録情報の目的外の使用に法令上の制限が課されている場合もあり、それを根拠として統計作成のための活用が閉ざされてきた。統計作成のための利用に行政記録情報を解放しない省庁との間で、統計委員会がオープンの場合を設けて、利用できない理由と利用のために法令の改正等でどのような対処が必要かを議論し、行政記録情報の解放に向けた動きを促進することも必要であろう。

また、我が国におけるDX化の進展が遅々としていたことも、行政記録情報の活用が進まない一因であった。漸く最近になって、法人に関して提出書類の電子化が進んできている。いくつかの例を挙げれば、約10年前に、医療機関からのレセプト請求の大半が電子化され、統計情報として提供が始まった。税務におけるe-TAXを利用し

たオンライン利用率は、2023年度時点で法人税では86%に達し、源泉徴収票等では73%である。今後もオンライン利用率が高まることを考慮すれば、税務電子データに基づいた法人の事業活動や雇用・給与の全容の把握が遠くない時期に可能になると期待される。なお、法人税申告に添付する財務状況等の書類のオンライン利用率は64%であるが、PDF形式によるイメージデータのため直接にデータ処理することはできない。ただし、最近急速に読み取り精度を高めたAI-OCRを使用すれば、数値データに関しては実用上の問題は解消できそうである。このような提出書類の電子化の形態は建築確認申請等についても同様である。各府省庁に共通する手書き情報のデジタル化を政府全体で取り組むことによって、技術上の障害を克服し、提出書類の情報を効率よく統計作成に活用できることが期待される。そのためには情報処理に秀でた人材の採用・育成とシステム開発に関する予算の確保が必要であるが、専門職に対する俸給体系を別途設定する等が大きな課題となる。

農林水産省では、「作物統計調査」で耕地面積や作付け面積の調査、坪刈り調査、被害調査のための標本抽出において、単位区の設定をすることなく、ポイントサンプリングで調査対象地域を抽出する手法の有効性の解析や、水稻の作柄予測に衛星画像データを活用する検証を2023年から開始している。農林統計組織の大幅縮減を受けて、情報技術で代替する動きである。

行政記録情報の活用やデジタル技術の採用は、統計作成を効率化し、費用の軽減に資するものであり、統計に係る人員・予算を新たな統計作成やデータ分析に振り向ける余裕を生み出すことにつながる。統計資源が限られるなかで、時代が求める統計情報の提供、ならびに統計職員の意欲向上のためにも、早期の実現に向けて全府省庁を挙げた真剣な取り組みが切に求められる。

3 統計の棚卸しと民間情報の活用

公的統計について、民間が使用している情報と対照することによって、どのような分野の統計が欠けているのか、既存の統計にどのような事項を

追加すべきか等を知ることができる。公的統計の有用性を増すためには、世の中で求められている情報に対する感度を高めて、統計の棚卸しを周期的に行うことが有効である。

企業における意思決定は、従来の勘と経験からデータ重視の方向に大きく変わってきている。データの活用が企業の命運を左右するといつて過言ではない。まさに、データの時代を迎えている。民間では、POS データ、クレジット決済情報、ポイントカード情報、スマートメーター情報、Web 求人情報、交通量データ、携帯位置情報、GPS データ、IOT による収集情報等の活用に加えて、SNS 情報やブログ・コメント情報、画像情報等のビッグデータを解析し構造化したデータを作成し利用している。早期に入手できるだけでなく、公的統計がカバーしていない必要なデータを入手できるといった有利性があるからである。

公的統計の作成において、民間の調査に全面的に委ねる、あるいは民間が保有し、使用する情報を活用する動きが始まっている。民間の保有する名簿情報に基づいたデータ収集方法を最初に採用したのは、日本銀行金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世論調査」である。2007 年から単身世帯については、従来の訪問・郵送調査から、民間調査機関の登録モニターを対象とした Web 調査に切り替えた。単身世帯、とりわけ若年者については回収率が著しく低く、結果の精度に問題があるとの判断に立ってのことである。これを先例として、総務省「平成 21 年全国消費実態調査」においても、一部の単身世帯について「全国単身世帯収支実態調査」としてモニター・パネルによる調査を行い、参考結果として公表している。また、家計調査においても、単身世帯調査を補完する「家計消費単身モニター調査」を 2017 年から開始した。統計調査の対象とする母集団に対して確率的に標本を抽出することが可能でなく、母集団の推計に偏りが存在することは無視できないが、低い回収率の統計調査についても同様のことがいえる。Web 調査については誤差の大きさや対処法についての研究も進んでおり、今後の積極的な活用が期待される。

調査事項の一部を統計調査によらず民間情報等で代替することや、より詳細な情報を民間情報で補完する動きも始まっている。消費者物価指数では、コンビニ、量販店等の有する POS データを商品価格の把握に利用しているほか、ネット販売が主流の外国パック旅行費、航空運賃、宿泊料等について Web スクレイピングによってデータを収集し、精度向上を図っている。また、「商業動態統計調査」では、POS データによって家電大型専門店に関する調査を代替している。パーソントリップ調査では、携帯基地局情報からより詳細な地域単位でのトリップ数を推計している。いずれも民間企業が販売戦略の企画のためにかなり前から使用している情報の一部である。

また、民間では、自社が所有する業務情報から統計を作成し、提供する事業も始まっている。一例として、NTT ドコモによる「モバイル空間統計」がある。スマホの GPS 等を使って、利用者の位置情報に基づいた人口移動状況を把握することができる。国内居住者の移動や分布から、地域別の昼間・夜間人口、日本人・外国人の観光客の活動を把握できる。また、コロナウィルス感染の流行時には、政府の要請で携帯電話各社は人の移動の統計的な集計データを公開している。将来的には、観光に係る統計、パーソントリップ統計等を代替する、あるいは調査事項を代替する方向に進展すると予想される。

Web モニターを使った調査や民間の保有するビッグデータ等が偏りを持つことは確かである。公的統計への利活用に当たっては、民間情報の特性を十分に把握した上で、データの偏りの把握、精度の検証、公的統計との整合性などの検討を進めることが欠かせない。その際、公的統計は代表性や偏りの程度を評価する指針の役割を有する。2016 年に官民データ活用推進基本法が施行され、企業や行政機関が保有する情報を統計に活用していく方針が示されている。しかしながら、その取り組みは先進諸国に限らず、海外の発展途上国に比較しても、大きく後れをとっているのが現状であり、国を挙げての推進体制が求められる。

4 調査員調査の見直し

IV2で国民の統計調査に対する協力度合いが急速かつ大幅に低下していることを見た。国民の統計調査に対する意識の変化に加えて、社会環境が統計調査に適合しなくなってきたことによる。とりわけ、世帯を対象とした調査員調査は、従来の方法では実施が困難になってきている。

行政機関が行う統計調査であるかのような、紛らわしい表示や説明をして、世帯等から個人情報等を詐取する「かたり調査」の横行と最近の特殊詐欺の頻発は、統計調査に警戒心を呼び起こす。近年、犯罪防止の観点から新設のマンションでは持ち家、借家を問わずオートロック様式が普及している。総務省の「住宅土地統計調査」によれば、その割合は2008年の13%から2023年には18%にまで急速に増加している。調査員調査においては、直接の接触ができないのみならず、犯罪への警戒もあってインターフォンを通じた会話も困難な状況が現出している。また、若年・中高年の単身世帯の増加は調査員調査を非常に困難にする。訪問留置調査において統計調査員が何度も訪問しても、日中はおろか夕方でも接触できず、また調査票の提出にも協力的でない。

企業についても同様である。21世紀になって顕著に増加した電子商取引を行う無店舗販売や自宅等を活動拠点とするSOHOの事業所に対して、統計調査員が接触しようがない。事実、かつての「事業所・企業統計調査」において調査員調査により把握しうる企業数は税務原簿に基づいた「法人企業統計調査」の企業数よりも100万程度過小であった。

このような調査環境の悪化に加えて、調査員調査を長らく支えてきた統計調査員を確保するのが年を追って難しくなっている。統計調査員確保事業を実施している市町村において、2017年度末の統計調査員任命者のうち、登録調査員が81%を占める。統計調査は登録調査員に大きく依存しているが、新規の登録調査員は登録調査員総数の14万3557人の4.9%の7047人に過ぎない。長らく統計調査を支えてきた人たちも高齢で引退し始める頃になっており、調査員調査の仕組みそ

のものが曲がり角にあり、変革を迫られているといえる。

一方において、従来、郵送調査の回収率は調査員調査に比べて低かったが、最近では督促等を適切に行えば、調査員調査と遜色ない水準になってきている。さらに、多くの統計調査でオンライン回答の割合が増加傾向にあり、2023年度の基幹統計調査におけるオンライン回答率は、企業の統計調査で50.2%、世帯の統計調査で20.6%に達している。統計調査、なかでも調査員調査は多くの人員と予算を必要とする。調査員調査を郵送調査に切り替える、さらにオンライン回答率を高めることができれば、統計予算を大幅に縮減できる。現在、調査員調査の大半は総務省統計局と厚生労働省によるものである。縮減した予算を他府省庁の統計作成に振り替えることは困難であるとしても、POSデータ、Web求人情報、携帯位置情報等の民間情報やGPSデータ、ネット情報等のビッグデータ等の統計作成に向けた技術開発に充当し、その成果を全府省庁の統計部署の共有財産とすることができれば、我が国の統計作成の技術水準が大幅に向上することが期待される。

5 より広く活用されるために

統計の作成者側が利用者側との接点を増やせば、おのずと統計の意義を認識することになる。統計作成をマニュアルに従ったルーチン作業にとどめず、統計ニーズに曝すことで、業務を通じた関連知識の獲得や専門性の向上を促すと期待される。このような仕組みの構築が担当者の意欲を高め、結果として精度の高い統計の作成につながる。

まず第一に、最大のユーザーである同じ省庁内の政策部局のニーズを把握する場の設定である。行政において、EBPMが声高に提唱されているが、政策の企画立案、評価に統計データが重用されているとは必ずしも言えない。政策原課から定期的にニーズを聴取すると同時に、統計データの分析結果等を説明する機会を設けることによって、両者の距離は接近する。各府省の初任者研修に統計データの内容や利用上の注意等の解説プログラムが組み込まれれば、EBPMに早くからなじめよう。

次に、他の府省との定期的な意見交換の場の設定である。他府省の統計について関心を持たない作成者が多い。形式的ではなく、実務的な検討の場を設定して、それぞれの課題を持ち寄って議論できれば、互いの領域の統計作成から多くの知見を得られるはずである。

統計情報の使いやすさを工夫して、多くのユーザーに統計に接近してもらえるようにすることも大事である。統計情報の見える化や関連情報まで取り込んだ統計情報プラットフォームの構築は効果的であろう。国民との橋渡しとなるマスメディアや業界団体との定期的な説明会や懇談会を持つことで、広く知ってもらえると同時に、ユーザーニーズに対する感度を高められる。

学会等、専門家との共同研究の場を設定することも有意義である。統計作成者の専門性を高めるのに寄与するだけでなく、データの誤りを発見することもありうる。先に述べた松田科研でマイクロデータのパネルデータ化によって、データの不備を発見したのは一例である。調査票情報の二次利用の対象を広げることで、分析事例を得ることに加えて、データの審査も代行してもらえる。

統計データが広く活用されることは、統計作成担当者の負担を増やすことになるとしても、担当者の意識の啓発と統計の品質の向上に大きく寄与することは確かである。行政記録情報による統計作成や民間情報の使用による作成負担の軽減等を通して、統計資源の余裕を捻出し、統計部署が統計データの分析や広報、ニーズ把握の方向を目指すならば、公的統計の品質を持続的に確保できるであろう。

Ⅵ おわりに

経済が低迷して長い期間が経つ。適切な政策が立案され、実行されてこなかったからである。我が国の最大のシンクタンクである政策部局がEBPMを的確に推進するためには、政策立案のための基本となる情報が不可欠である。公的統計はその重要な情報基盤を成す。公的統計がニーズに対応したものとなるよう、統計を見直し、改善し、利用されることが国家の発展のために必要な

ことは言うまでもない。公的統計の不適切事案の発生を奇貨として、公的統計作成の仕組みの再構築を政府一体となって取り組むことが強く期待される。

- 1) 東浦町は「平成22年国勢調査」で市制移行の条件である人口5万人を達成するために、組織ぐるみで居住実態のない世帯を捏造して人口を水増しした。さらに、不正行為に対する匿名の情報を受けて、総務省が町に問い合わせたことに対して、担当課長は調査の手引きどおりに実施と回答し、それ以降の再三の照会に対しても不正の事実の隠蔽を図っている。2012年2月に統計局へ提出した実態解明の最終報告書においても事実を隠蔽し、当該職員をすり替えるなどの悪質な不正行為があった。法令遵守に対する認識の欠如に加えて、組織機能の不全が凝縮した事例といえる。同様な統計法違反行為として、北海道羽幌町が市制移行のために「昭和45年国勢調査」において人口を水増しした不正がある。
- 2) 一橋大学の松田芳郎教授が1996年度に立ち上げた科学研究費重点領域研究「統計情報のフロンティア——マイクロデータによる社会構造分析」では、各統計の個票データを目的外使用の手続きに従って利用・分析する13の研究チームが組織された。そのうちの1つの研究で、「生産動態統計調査」の民生用電子機械器具の個票データの解析が行われ、筆者は重点領域研究の幹事を務めていたこともあり、研究チームの代表からデータに関する処理の相談を受けた。長期にわたって通産統計に携わっていて、当時、「生産動態統計」の職務に就いていた課長補佐（数名のうちの1人）に聞いたところ、「調査への非回答の増加に対処するために、提出日以降は電話による督促と不完全回答に対する疑義照会に課員が忙殺されて、やむなく横置きデータへの対処がおざなりになっていた。何らかの対処を考える。」とのことであった。その後に、継続して横置きすることは改善したとの回答を得た。
- 3) 検証委員会の調査開始後に「建設工事受注動態統計調査」の統計処理上の問題が判明している。(ア)対応後一部都道府県において合算処理が継続していた、(イ)大手50社の回収率の算出方法に誤りがあった、(ウ)完成予定年月の書き換えが行われていた、(エ)統計調査関連の公文書の管理が適切になされていなかった。
- 4) 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、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おらず、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。
- 5) 管理者は統計業務の重要性についての認識に乏しく、業務の繁閑に応じて統計業務の担当者を頻繁に変更し、統計的知見の蓄積を図ることなく、かつ統計業務の処理を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がなかった。
- 6) 不適切であるとの認識を持った後も、「事なかれ主義」から脱せず不適切な処理を是正して説明する責任を果たさなかった。また、繊維流通構造と統計ニーズの変化などを検討することなく、統計を継続させることを優先させた。統計の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、一部のデータを6年で通減させゼロにする等の処理を決定し、しかも、その決定に係る行政文書の作成・保存を行わなかった。
- 7) 一般統計については、定期的かつ定型的なフォローアップは基本的には担当課に一任され、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。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。

- 8) 調査設計の変更や実施、システムの改修等を担当者任せにする管理者の姿勢、安易な前例踏襲主義に基づく業務遂行や部下の業務に対する管理意識の欠如により、統計の不適切な取扱いに気づいても、それを上司に報告して解決しようという姿勢が見られず、また、上司も調査の根幹に関わるような業務の内容を的確に把握しようとせず、長年にわたり漫然と業務が続けられた。
- 9) 専門的な領域であるからという理由で、統計に関わる部門が厚生労働省の中でいわば「閉じた」組織となっていた。
- 10) 調査員調査に係る歳出予算額（統計調査員手当）は2009年度の99450千円から2018年度に90412千円へと減少（47都道府県労働局全体）しており、民間委託すれば3億円弱の予算が必要であった。
- 11) 検証委員会は統計学の専門家と弁護士のみによって構成され、国土交通省の関与はヒアリングのための関係者への連絡と必要な書類の提出要求等の事務作業に限定され、事実認定や評価・検証、資料の管理および報告書の作成は委員会のみが携わっている。したがって、経済産業省、厚生労働省、総務省行政評価局による各事案に対する報告書とは異なり、民間による報告書と位置づけられる。検証委員会報告書を受けて、「建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る再発防止策検討・国土交通省所管統計検証タスクフォース」が設置され、国土交通省から報告書が出ているが、不適切事案に関しては検証委員会の内容を踏まえている。
- 12) 業務量に比べて実施体制のバランスが取れていない状態は人員数だけの問題ではない。体調が万全でない職員や時間外労働が困難な職員等の必ずしも十分に業務を遂行できない職員も配置されていたため、一部の職員に業務が集中していた。
- 13) 筆者も委員として参加した、1996年度に行われた通商産業省の「利活用統計の変革に関する研究会」（竹内啓委員長）において、「工業統計」「商業統計」などの基幹的な通産統計の政策立案への利活用の状況について、政策部局の担当者からヒアリングした結果の報告があった。それによると、1970年代の半ば以降、これらの統計の施策上の利用はほぼ無いとの驚くべき内容であった。行政施策において、統計が軽視される潮流を如実に示している。
- 14) 典型的な例として経済産業省を取り上げれば、1960年代に入省した統計に対して熱意のある職員が、人事ローテーションもあって定年で退職するまでに知識・経験を伝承することがかなわず、後継者を十分に育てられなかったことを、多数の当事者が発言している。
- 15) 象徴的な例は、2007年の統計法の改正に至る経緯である。当時、内閣府の経済財政諮問会議において、小泉首相から各府

省の統計資源を統計の必要性に合わせて調整する指令が発せられた。具体的には、相対的に余裕のあった農林水産省の職員を不足しているサービス業の統計作成に充当することが骨太の方針に盛り込まれ、その方向に沿った検討が行われたにもかかわらず、結果的には農水部門の純減だけに終わり、政府全体として、統計作成機構の一層の弱体化につながった。

- 16) 近年、企業活動においても不祥事が相次いで発覚している。医薬品、電機、機械、自動車、建設、サービス、情報通信、金融等の企業で発覚したデータ改ざん、品質不正、認証・性能検査の不正、法令違反、顧客情報流出等の不祥事は数多い。仕事をする上で多少の不正は見逃される、組織ぐるみで許容するなどの組織風土の変容の結果だとすると、先に記した、2000年代前後から起こっていた統計調査に対する不適切事案の背景と相通じている。報告書では、統計担当者の遵法意識の欠如とその場しのぎの対応が背景にあると指摘されているが、企業不祥事に対する第三者委員会などの多くの報告においても同様な指摘がされている。

参考文献

- 経済産業省（2017）「経済産業省 組織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」（統計委員会2017年2月提出資料）。
- 建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会（2022）『建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る調査報告書』。
- 建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る再発防止策検討・国土交通省所管統計検証タスクフォース（2022）「国土交通省統計改革プラン——開かれ、使われ、改善し続ける統計へ」。
- 総務省行政評価局（2019）「賃金構造基本統計問題に関する緊急報告——平成31年1月の基幹統計の点検に係る実務上の諸問題を中心として」。
- 日本統計学会（2019）『公的統計に関する臨時委員会 報告書』。
- 平田英明（2022）「国土交通省統計問題の第三者委員会が解明したこと及び新たな課題」東京財団政策研究所。
- 舟岡史雄（2019）「統計の不正が起きた理由と罪の深さ——毎月勤労統計の問題を考える」WebRonza 2019.2。
- 毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会（2019）『毎月勤労統計調査を巡る不適切な取扱いに係る事実関係とその評価等に関する報告書』。
- （2019）『毎月勤労統計調査を巡る不適切な取扱いに係る事実関係とその評価等に関する追加報告書』。

ふなおか・ふみお 信州大学名誉教授。著書に『講座ミクロ統計分析第4巻 「企業行動の変容——ミクロデータによる接近」』（編著、日本評論社、2003年）。経済統計、統計学専攻。