

EBPMの新地平

～統計問題から考える日本の未来～

Aグループ

2019年3月19日

私たちが担う「ポスト平成」
第4期ジュニア・アカデミア政策提言発表会

主催 日本アカデミア

A グループ研究報告書

テーマ

EBPMの新地平 ～統計問題から考える日本の未来～

1. 解決すべき課題

統計行政においてEBPMの土台となる正確で使用可能な統計データを収集・作成し、活用する体制が整っていない。

2. 問題意識

EBPM (Evidence Based Policy Making) 「エビデンスに基づいた政策形成」は一昔前から提唱され続けてきた概念である。それは国際的な風潮の後押しや日本が直面する厳しい財政状況を受けてのものだった。例えば、佐賀県では蓄積したデータに基づいて救急医療の整備、効率化を図るため、2011年に救急車へのタブレット端末の配備やデータから問題点を把握する取り組みが続けられている¹。その一方でEBPMはまだ導入が進んでいないという現状もあり、その原因は様々に議論されている²。

そして先日、厚生労働省の統計不正問題が起きた。現在、社会的には「誰の責任なのか」を特定することが注目されているように感じられるが、EBPMという観点に立ったとき、別の側面での問題点が炙り出されてくる。それは、EBPMが単にエビデンスがあれば良いのではなく、適切なデータ収集、作成、運用によって導かれたエビデンスと一体不可分のものであるという点である。この時、EBPMは「エビデンスに基づいた政策形成」ではなく、「適切なデータ収集、分析に下支えされたエビデンスに基づいた政策形成」への再定義を迫られるのである。今回、このようにして浮上してきたEBPMのもととなる統計行政の構造的問題を解決することで、より効率的で実効性のある政策が実現できる。それは社会保障問題、医療問題、経済の後退など多くの問題を抱え、かつ依然として厳しい財政状況にある政府にとっては必要であり、かつ希望となるものである。

そしてこのような政策の実現は、主権者であり、納税により政策の財源を提供する国民が抱える、「政策がどう動いているのかははっきりと見えない」、「全然国民のことを見てくれないのではないか」、「政治は政治家の仕事で自分たちが声を上げたところで何も変わらない」といった意識に対する一つの応答となり得る。EBPMにより、その政策形成過程が、合理化、透明化されることで、まずその過程を「知る」ことができる。従来に比べて少なくとも「他人事」ではなくなるはずである。また、根拠なきストーリーにエビデ

¹ http://www.pref.saga.lg.jp/kiji00351634/3_51634_29166_up_wavaqbggh.pdf

「データに基づく政策立案手法の導入」最終閲覧 2019年3月11日

² <https://www.env.go.jp/earth/ondanka/nudge/renrakukai02/yoshi.pdf>

第2回日本版ナッジ・ユニット連絡会議 議事概要 最終閲覧 2019年3月11日

ンスが後付けされるのではなく、正確で適切なエビデンスに基づく議論がなされるようになれば、公正な政策が実現される可能性は高まり、政治は国民一人ひとりにとってより身近なものとなる。その結果生じる政治の「自分ごと化」の意識は、将来的には自身の抱える課題を、陳情、投票、署名などの政治参加を通じて解決する、という人々の行動につながっていくと考えられる。

社会保障や税の問題など、政治的問題は人々の生活と不可分である。また、政府・行政による施策は人々の暮らしを豊かにし、活動を後押ししうるものである。先に挙げた佐賀県における救急車のタブレット端末導入の事例では、導入から半年で平均搬送時間が約1分短縮されている³。EBPMの実現とその結果としての政治の「自分ごと化」は、「政治で日本をよくしていくことができる」という風潮の醸成とその実践につながり、社会はより活力あるものになっていくと考えている。

3. 現在みられる課題解決策とその問題点

3-1. エビデンスに基づいた政策立案

ここでは、現在内閣官房を中心に政府で取り組まれている「エビデンスに基づいた政策立案(EBPM, Evidence Based Policy Making)」について確認したうえで、それと統計・データの関係性について考察する。

平成30年度の内閣府取組方針においてEBPMは、「政策の企画立案をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえでエビデンスに基づくものとする」と定義されている。統計改革推進会議最終とりまとめによると、この推進には、政策効果の予測・測定・評価による政策の改善と、統計等データの整備・改善が有機的に連動するサイクル(EBPMサイクル)が必要である。

EBPMとデータの関係性について、ニーズや政策課題の把握、政策効果の予測、また政策の有効性や事業の妥当性、課題認識の適正性の検証のためにも、十分かつ適切な統計・データの整備は不可欠といえる。また、関沢洋一氏は優れたデータの整備や活用がEBPMに資する可能性があることは認めるものの、そのこと自体はEBPMそのものではないと述べている⁴。ただデータを整備すれば良いのではなく、政策効果の検証に役に立たなければEBPMとは言えない。このように、EBPMを通して一つ一つの政策が実際にどの程度の効果を持ちうるのか検証し、より効果の高い政策を優先的に実施するためにも、信頼性の高い統計・データ整備が急がれる。

3-2. 統計不正の原因と統計行政の問題点

³ www.mcpc-jp.org/award2012/pdf/2012_01.pdf

「県内すべての救急車にタブレット端末を導入！ 生命を繋ぐモバイルコンピューティング活用 Q-iPad」 最終閲覧2019年3月11日

⁴ 関沢洋一「EBPMとは何か？」(https://www.rieti.go.jp/jp/special/ebpm_report/002.html、3月11日最終アクセス)

今回問題となった毎月勤労統計については、「わが国の宝」と指摘する経済の専門家もいるほどである。世界的に見ても、毎月勤労統計調査ほど詳細に全国および都道府県レベルで給与、労働時間、雇用者数などの推移を示す統計データは珍しい。この統計の特徴として、抽出調査ではなく全数調査（対象すべてを調査する）であることがあげられる。この特徴ゆえに、多くの経済の専門家が毎月勤労統計調査を重視してきた⁵。ここに問題があったことについて、ひいては日本のすべての統計の信頼が失われる可能性があることを自覚しなければならない。一次データである基幹統計の狂いはもちろん二次データであるGDPの算出をも狂わせる。

私たちは今回の不正により、「データを集める」及び「使われるデータを作る」の部分の信頼・地位が揺らいだと考えている。このままでは「データを使う」段階、即ちEBPMの実現が遠のくことを問題視し、改めて原因を分析する。

3-2-1. 「集める」

3-2-1-1. 人手（コスト）がかかる問題

まず、「データを集める」段階で何が問題だったのか。今回、本来全数調査をすべき東京都の500人以上規模の事業所の調査が、2004年から抽出調査に切り替えられていたことが発覚した。東京都にある500人以上規模の事業所約1500のうち、実際には500件程度しか調査されてこなかった。調査規模縮小の背景としては、業務負担の重さや人員不足、あるいは担当者における専門的知識の欠如などが指摘されている⁶。事実、総務省の資料によれば、国の統計職員数は1940人（2018年4月1日時点）で、中央省庁の担当職員に絞って見ると、2018年に1454人であるが、これは2005年から300人弱減少している。府省別に見た本省職員数の推移では、内閣府のほとんどは経済社会総合研究所、総務省の多くは統計局であるが、約1割程度減少がみられる。他の主要な統計省においては、3割近く減少となっている。定員抑制という政府方針もあるが、基本的な背景要因としては各府省の判断によるものと考えている。

都道府県で法定受託事務として実施されている国勢調査、経済センサス、毎月勤労統計など国の重要な統計についても都道府県の職員が現場で重要な役割を担っているが、その専任職員については定員削減に関する国の方針が準用されているため減少の一途にある。平成27年度から平成31年度の現在の計画では、年2%削減することとされている。これに対し自治体からは、調査環境が厳しくなる中で回収率の低下を防ぎ、回答内容を精査する必要性がますます高まっているため、かなり大変な状況にあるという声が上がっている。

⁵ <https://president.jp/articles/-/27563>

プレジデントオンライン「統計不正の背景にある"デジタル軽視"の罪「わが国の宝」が失われた痛恨事 2019.2.5 法政大学大学院 教授 真壁 昭夫」 最終閲覧 2019年3月11日

⁶ <http://jasr.or.jp/statement-190215/>

一般社団法人 社会調査協会 理事長声明「統計不正問題と公的統計調査のありかたについて 最終閲覧 2019年3月11日

一方で、統計委員会による議論、閣議決定されている基本計画に基づき統計業務の体系的な整備は少しずつ行われていることが指摘される。事業所母集団データベース、経済センサス、e-Stat など、統計の企画、調査、情報提供の各面で、それぞれ集約化の流れが進展し、統計業務のコストを合理化するという役割のほか、経済社会の動向を正確に全体的に捉えることを可能とすることや、国民の負担軽減にも大きく寄与すると考えられている。

また、統計委員会の報告書によると、公的統計の課題への対応のためには各府省の統計リソースの強化が不可欠であり、そのためには府省横断的な統計調査を担当し、統計人材が比較的集中している総務省において、各府省の統計担当部門を支援すべきとされている。不適切な統計処理は日本固有の問題ではなく、多くの国で統計は政府の予算削減の対象となっているのも事実であり、人手が足りない現場では間違いが起りやすいことから、欧米諸国では統計学者や専門家を外部から受け入れる慣行がある。日本に関してみると、そうした専門家は旧経済企画庁には存在したが、現在ではいなくなってしまった。省庁や日銀ではほとんどの場合 2~3 年単位で人事異動するシステムがあり、統計の専門家を育てるキャリアパスが用意されておらず、さらに統計をつくろうと思って中央省庁に入ってくる人がいない。統計をつくる人材はもちろん、分析できる統計人材も不足しており、ニーズや情勢をふまえて反映させ、改善、活用できておらず、社会状況に追いついていないという内情も指摘されている⁷。

問題のあった厚生労働省について詳しく分析すると、ここでも人員削減は実施されており、2004 年に 351 人いた職員は、現在 233 人に減少している。中央省庁についていえば、「毎月勤労統計調査」を担当している部署の人員・体制について縮小がみられる。2004 年に毎月勤労統計調査を担当していた大臣官房統計情報部の雇用統計課の人員は 30 名だったが、2018 年には政策統括官付雇用・賃金福祉統計室担当となり、人員も 27 名となっている。また 2004 年にあった、集計、製表をつかさどる自前の労働統計処理室はなくなっている。統計手法の効率化が進まない中で、着実に人員削減ばかりが進んでいるのが現状といえる。

3-2-1-2. オンライン調査が実質的に普及していない問題

統計調査等業務の業務・システム最適化計画については 10 年以上前から議論が進んでおり、その対象も拡大されている。当時の計画では政府統計共同利用システムの整備統計情報のワンストップ・サービスの実現・外部資源の活用など 10 項目を府省横断的に実施することとしていた。特に、オンライン調査に関係する部分に言及すると、総務省において開発運用されている政府統計共同利用システムと各省の管轄統計が重複又は類似する機能について、必要に応じて廃止その他の見直しを行うことによって、年間約 5.6 億円（試算値）の経費削減及び年間約 0.3 万日（試算値）の業務処理時間の短縮が見込まれている。厚生労働省の毎月勤労統計調査オンラインシステムも平成 21 年に政府統計共同利用システムに移行済みである。また、平成 20 年以降は、継続的な郵送調査にあっては各統計調査の実施

⁷ <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO41128440Z00C19A2EA2000/>

『日本経済新聞』「統計不正、「各省任せ」土壤に 職員減で現場は疲弊」最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

周期に応じて、原則すべて現行の調査方式と併用又は代替が可能なオンライン調査の順次導入が実施されている。

ここで、毎月勤労統計のデータ収集・集計について確認する。現在毎月勤労統計においては常用労働者が 30 人以上の事業所（第一種事業所）に関しては厚生労働省と調査対象事業所を各都道府県の統計主管課が仲介した郵送法、常用労働者が 5～29 人の事業所（第二種事業所）および常用労働者が 1～4 人の事業所（特別調査）に関しては各都道府県の統計主管課が派遣する統計調査員による訪問・聞き取り調査が実施されている。また、平成 14 年 3 月以降は第一種及び第二種事業所については、この他に先述のオンライン調査システムが可能となっている⁸。また平成 29 年 8 月 1 日にはお問い合わせ窓口（コールセンター）を開設し⁹、従来の統計調査員の業務だった内容・趣旨説明、オンライン回答の質疑対応業務にあたっている。このオンライン調査で求められる提出様式は pdf であり、集計時 Excel もしくは csv への書き換えが要されていることが推察される。この点を考えると、オンライン回答が果たして本当の意味で効率化されているのかは疑わしい。また、毎月勤労統計調査でのオンライン回答では Internet Explorer11 が指定されていることから¹⁰、各事業所が完全にオンライン回答に移行するにはハードルがあるといえる。

3-2-2. 「作る」

3-2-2-1. アルゴリズム残ってない問題

今回の不正問題では計算プログラムについての話題も問題になった。厚生労働省の労働統計関係のシステムについて指摘すると、計算プログラムは COBOL（コボル）という旧式の言語で書かれているため、抽出率の変更や復元操作など本来必要な処理を含める仕様変更は簡単に修正できなかったことから¹¹、不正確な数字が出てしまったとのことである¹²。COBOL については、国家試験である「基本情報技術者試験」において試験科目の廃止が決

⁸ <https://www.mhlw.go.jp/topics/2006/12/tp1201-1.html>

厚生労働省「毎月勤労統計調査って何？」 最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

⁹ <https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/onlinechousa/dl/koukoku.pdf>

厚生労働省「オンライン利用等に関するお問い合わせについて～コールセンターを開設！～」

最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

¹⁰ https://www.e-survey.go.jp/system/files/inline-files/PDFannai_0.pdf

政府統計オンライン調査総合窓口「PDF 調査票に回答いただく際の注意事項」 最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

¹¹ <https://www.mhlw.go.jp/content/10108000/000472506.pdf>

厚生労働省「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について」 最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

¹² <https://webronza.asahi.com/science/articles/2019022200002.html>

WBRONZA 2019 年 02 月 26 日奥村晴彦三重大学名誉教授・教育学部特任教授「厚労省の統計不正はどのように不正だったのか」 最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

定した¹³。すなわち、現状新規の COBOL 学習者は少なく、人材不足は各所で深刻化していくことが予想される。特に、経済産業省情報処理振興課/日本情報システム・ユーザ協会 (JUAS) 「ユーザー企業ソフトウェアメトリクス調査 2014」によると、国内の保守で使用している言語のうち 49%を占める Java に次いで 26%と¹⁴、今後の生活を維持するうえで対処は急務とされ、他言語へのマイグレーションは少なくない。事実、省庁でも一部 COBOL から NETCOBOL にマイグレーション済みのところも散見される¹⁵。しかしながら、根幹として指摘されるのは COBOL にどのような処理をさせているのか明確に把握しないままに集計シートを読み込ませた、担当職員の処理当事者意識の希薄さである。そもそも、COBOL が書き換えられないなどという内部で対処できない問題を発生させることがあり得ないといっている。

また、現在厚生労働省では外部事業者に委託せずシステムの改修が省内部で行われているにもかかわらず、現存のプログラミングを改編できるシステム担当者が個人単位しかいないという事態が明らかになった。今回の不正問題も、全数調査を取りやめた統計関係者からシステム改修の話がなかったのか、指示を受けたシステム担当者が書き換えに失敗していたのかわからないという話が上がっており¹⁶、責任の所在が不明である。ここで指摘される問題点は 2 つある。一つは統計職員同様、高い技術で国に貢献できるシステム担当職員が少ないことである。もう一つは指示書が残されていなかったことである。

今回の統計不正問題で規模が大きくなった直接の原因は後者に関連する。すなわち、厚生労働省は再現性の確認のためのシステム実行の言語コードさえ手元に確保できていなかった。言語コードさえあれば他のコンピュータシステムを一時的に利用することは可能であり、その際の COBOL 不使用は何の問題もなかったはずである。これは各省庁の HP で統計の推計方法が公表されていればよいということではない。基となる集計された全データ（以下個票データ¹⁷と記述）と公表結果があればもちろんその整合性については確認する手段がないわけではなく、一応開かれていると言えるのだが、現状では個票データについてはオープンにされていない。再現性の確保を肝に銘じた統計作りは放棄されていた。

¹³ IPA 「プレス発表 基本情報技術者試験における出題を見直し」2019 年 1 月 24 日

<https://www.ipa.go.jp/about/press/20190124.html> (2019 年 3 月 11 日最終閲覧)

¹⁴ <http://www.hitachi.co.jp/Prod/comp/soft1/cobol/migration/index.html>

日立 「COBOL2002：日立の COBOL マイグレーションについて」最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

¹⁵<http://www.fujitsu.com/jp/group/yfc/documents/services/others/modernization/hpmigration20150415.pdf> 富士通 「マイグレーション導入実績」最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

¹⁶ <https://ityarou.com/ithoudan0362/>

IT 小僧の時事放談 2019 年 1 月 26 日 「「毎月勤労統計調査」の不適切な統計処理は、COBOL が問題ではない、システムの問題をチェックできなかった厚生労働省の責任です。」最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

¹⁷ https://www.stat.go.jp/koukou/howto/process/proc3_2.html

なるほど統計学園高等部 「個票データの作成」最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

3-2-2-2. 個票の取扱いの問題

各省の作成する個票データに関しては平成 19 年以降、「政府統計個票データレイアウト標準記法」に準拠するものとされている。

個票データの作成に関してはこのような統一基準がある一方で、今回の統計不正問題が拡大した原因として、厚生労働省による基礎資料の廃棄が挙げられる。データの保存状況の改善について、内閣府の公文書管理委員会の議論では、「紙で管理されている行政文書については行政文書ファイルへまとめられ、行政文書ファイル管理簿に記載、電子文書については、紙に印刷した上で、紙を原本とする」という現状に対して、統一様式で、行政文書がどの小分類（行政文書ファイル等）に格納されているかをデータベース化しておくことが提唱されている。また、データベース化を効率的かつ正確に行うために、行政文書を作成した段階で、所在情報や、メタデータ（日時、意思決定の段階、原本又は写し、作成者、保存期間、満了時の措置等）をシステム的に入力し、一覽的に管理することが提案されている。以上のような取り組みにより、データの散逸・廃棄の問題の解決を図れると考えられるが、将来的には作成・管理・保存に関して統一基準で丁寧な取り扱いと利活用を促進する積極的な個票データの公開が求められる。

3-2-3. 「使う」

日本において統計行政は長らく、行政の「傍流」に置かれてきた。ここで「傍流」が意味するところとは、信頼に足る統計作成を担保する制度的な枠組みが未整備であったこと、各府省庁において意思決定に統計部局が参画することがなかったということであり、そこに通底するのは統計軽視の風潮であったといえる。

3-2-3-1. 制度的枠組みの問題

日本では、統計庁や中央統計局のような 1 つの機関が一元的に官庁統計を担うのではなく、各府省に統計担当部門が設けられている分散型統計機構が採られている。総務省の説明によれば、行政ニーズに的確、迅速に対応することが可能、所管行政に関する知識と経験を統計調査の企画・実施に活用できる、といったメリットがある。その一方で、統計の相互比較性が軽視されやすい、統計調査の重複や統計体系上の欠落を招きやすいといったデメリットがあるとされている。これは同時に各府省の統計担当部門の独立性が高いことを意味し、統計法の統一的な運用や統計基準担当政策統括官の総合調整業務を難しくする。そのような状況下で基幹統計では、政府の統計としての信頼性が担保されるよう制度的枠組みが設けられていたが、それは機能しなかった。例えば今回問題となった厚生労働省による毎月勤労統計（＝基幹統計）では、全数調査からサンプル調査への変更は、統計法第 11 条に基づき総務大臣の承認を受けなければならないこととされているが、承認の申請は行われなかった。さらに統計法上の、統計の作成機関に対する総務大臣・統計委員会の権限は、いずれも「求めることができる」という、いわゆる「できる規定」であり、相手方が拒むことができない立ち入り調査等の、それ以上の権限は規定されていない。従って、今回の不正においては、たとえ疑義が生じたとしても厚生労働省の統計担当部門に立ち入って関係資料を調査して虚偽を暴いたり、不正を発見したりすることができないので、厚

生労働省側が虚偽の資料の提出や説明を続けている限り、それを信じざるを得ないということになってしまう。

日本においては、分散型統計機関のデメリット克服として、総務省統計局・統計委員会に司令塔としての役割を求めたが、それは機能しなかったということである。

3-2-3-2. 各省庁の意思決定と統計部局

各省庁の実施する政策や意思決定過程は、省庁の業務の特色によって異なる。以下は城山ら（1999, 2002）の分類に沿って整理している（資料は古いが、基本ベースは現在でも当てはまる）¹⁸。

企画型：環境省・経済産業省など。原課や官房系統組織がアイデアを主導する。

局部における意思決定では学識経験者・NGO 企業関係者からなる検討会を開催。

現場型：文部科学省・農林水産省・厚生労働省など。原課原局を含む様々な現場（事務所・地方の出先機関）がアイデアを主導する。政策課題の発見のために現場へのヒアリングや民間シンクタンクとの調査研究、審議会が重視される。

査定型：財務省など。自ら政策を創発することなく、アイデアをもつ客体の査定を行う。情報は相手方に依存。むしろ提案された大量の情報を検討して判断を下すことが求められる。査定は情報・実務処理の能力の限界から、被査定者との事前の調整の上になり立っており、決定はインクリメンタルになりがち。

渉外型：外務省。

制度官庁型：法務省・総務省自治など。

本稿でテーマに照らして着目するのは企画型と現場型だが、特に現場からの意見をもとに政策がつくられる型においては、意思決定ラインで統計部局が関与することは少なくなる。また、どちらの型でも、結論ありきでエビデンスを後付けするという形での政策立案になりやすい構造にある。あるいは、アイデアの補足をするのに適切なデータが存在せず、エビデンスに基づいた議論が難しいという制約もある。

以上のような現状は今回の問題での厚生労働省の問題隠ぺいの姿勢にもつながっていると考えられる。厚生労働省は 2015 年には、2004 年当時から存在していた調査の手引書に記載していた不適切な手法についての表現を、問題化を避けるために隠ぺいしようと削除していた。さらに、2018 年 1 月に当時の担当室長が、抽出調査の結果を全数調査の結果に近づける補正処理をひそかに始めたことも問題である。この時期は中規模事業所（従業員 30～499 人）の調査方法が変わるタイミングでもあり、抽出調査という不正が発覚しないよう、つじつまを合わせたとみられている¹⁹。組織的な隠ぺいについては判断が待たれると

¹⁸ 城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖』（1999、中央大学出版部）

城山英明・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程—その持続と変容』（2002、中央大学出版部）

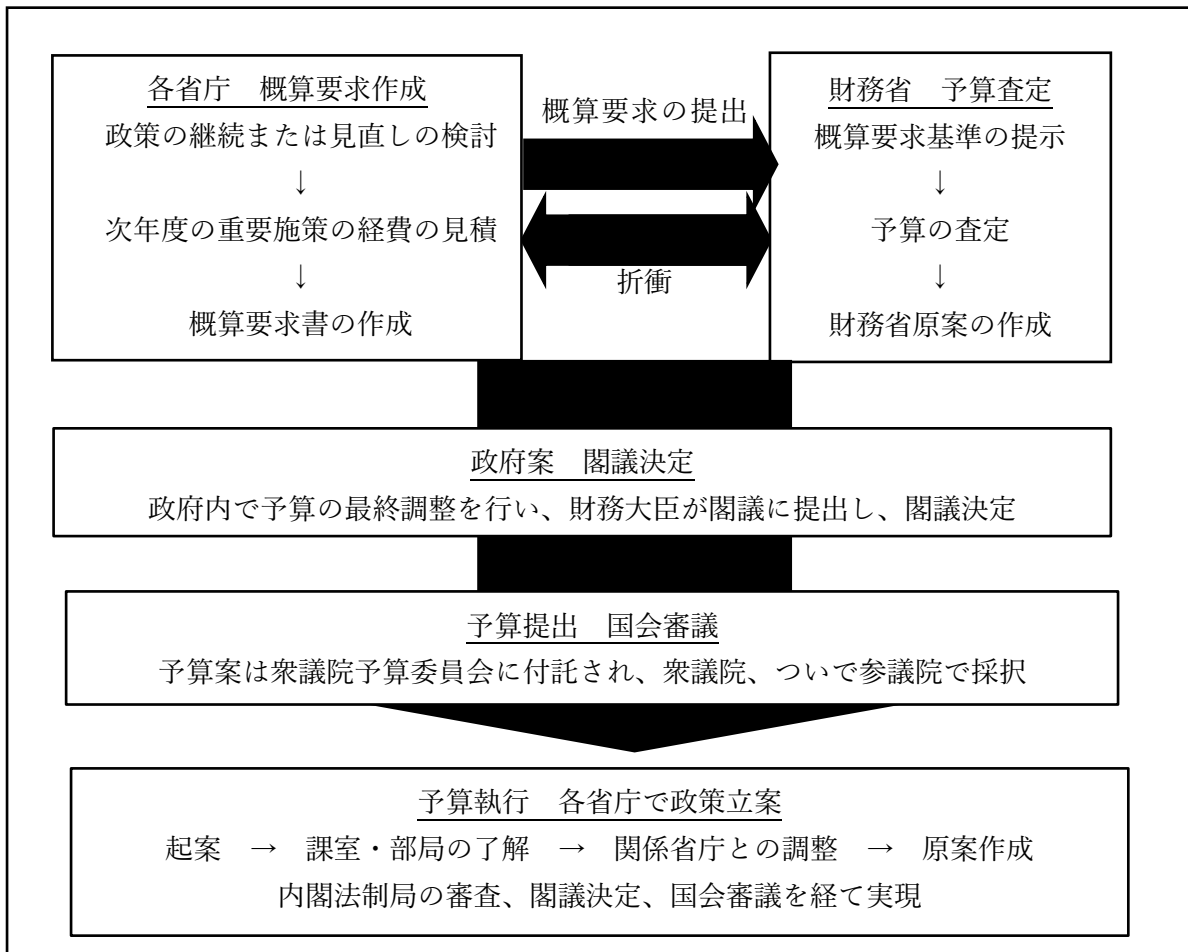
¹⁹ 東京新聞 2019 年 2 月 24 日朝刊

ころだが、1月の監査委の結論については与野党からその中立性を疑われるなど、問題を放置・表面化させないという心理が担当者に働いてきたといえる。

このように見てみると、担当者が統計の影響力や重要性を認識していなかったのは明らかである。西村清彦統計委員会委員長はインタビューにおいて、手法の不正を指摘した際の担当者の反応の鈍さについて言及している。また西村委員長は全数調査について、自治体から負担の大きさについて指摘する声も出ていたが調査方法を切り替えるための証明・説明が厚生労働省の側から一切なかったことも指摘した。

今回の統計不正において、予算案についての閣議決定がやり直しになったことの意味は大きい。というのも予算編成には様々なアクターが参画しており（図表1参照）、まさに政治そのものといっても過言ではない。再発防止策の検討は急務と言える。

図表1. 予算編成から執行にいたるプロセス



3-3. 現在試みられている・提案されている解決策

3-3-1. 第三者機関による管理

第三者が統計の収集・管理を一元的に行うという解決策が想定される。統計部署は人も予算も削られる一方で、各府省がそれぞれ統計を実施する「分散型」のため、集約して効率化すべきだとの議論は以前からあった。バラバラの部局を統合してモチベーションを高く保ち、責任と誇りを持って職務に当たることができるようにすることが重要だという議論は説得力がある。

① 現行組織の活用

現在でも人事院、会計検査院、総務省統計委員会・統計局は一定程度各省の統計を監視する権限が認められており、これら組織を利活用する方策が考えられる。

② 「統計庁」の設置

抜本改革を行うのならば、「分散型統計機構」から「集中型統計機構」へ移行し、例えば統計の専門機関として、統計の作成や改善、新たな手法の開発に専念する機関で、人も予算も十分に手当てした「中央統計局」のような組織をつくるのも一案だ。

(イ) インパクト

①現在でも人事院、会計検査院、総務省統計委員会・統計局は一定程度各省の統計を監視する権限が認められるが、千葉経済大の荒井教授は、これらはいずれも機能していないと指摘している。人事院には公務員の不正に対して、立ち入り調査を行える強大な権限があるが、これが発動されたことは一度もない。会計検査院については、いわゆる森友問題において、実地検査権限を行使せず、国有地売却価格値下げの根拠となったごみの実態について調査を行わなかった。財務省の決算文書改竄についても、会計検査院が見抜くことはできず、財務省への独立性を失っているとする批判もある²⁰。また、司令塔として総務省統計委員会の権限強化が進んだが、十分役割を果たしているかどうか。総務省自体も多くを統計を作っており、精度などに課題がある統計も少なくない²¹。

②実現できれば統計の専門性をより発揮しやすく、統計の統合的な体系が図りやすいため、手法の問題や正確性の面で相当程度効果があると考えられる。また、外部監視により統計行政の重要性の認識にもつながる。

(ロ) 実現可能性

①総務省統計局・統計委員会の権限強化はこれまで幾度かなされておられ、前例がある点で組織の権限強化は実現可能性が高いといえる。

②日本は統計の専門家が少なく、現状では人材の手当てが非常に難しい。長期計画、例えば20年計画で人材育成を含めた体制整備を進めるべき問題である。数年単位の付け焼き刃の改革では同じ問題が起きる。

3-3-2. 現行行政内部における改革

①外部から統計人材を採用

²⁰ 中日新聞「行政監視 国会に調査権限を」2019年2月18日朝刊

²¹ 日本経済新聞「統計不正 処方箋は？（複眼）」2019年2月19日朝刊

内閣府・経済産業省・総務省・文部科学省では、政府の GDP 統計をはじめとした経済統計の見直し、行政記録情報やビッグデータを含む民間保有データの利活用の推進など各般の課題に対応するための統計改革の実行にあたり、政府部内での育成が難しい専門分野や学界の先端研究分野の人材を確保するため、若手研究者等の民間専門人材を任期付で採用するなど、外部人材を採用している²²。この動きを全省的に拡大させることも考えられる。

②統計コンシェルジュ・チーム

経済産業省は統計データの利活用支援、分析支援等を通じて、省内職員の統計を活用した政策立案・評価のサポートを行う統計コンシェルジュ・チームを平成 27 年 5 月に設置している。これは、統計データの利活用の促進及び業務効率化に寄与するとともに、統計改善ニーズを収集し、統計企画に反映することを狙っている。政策立案における統計の活用を通じて統計行政のインパクトの向上を図りうる²³。

③総務省に置かれている統計研修所は、総務省職員だけではなく国、地方の統計職員を対象に研修を行う組織として存在しており、統計委員会の報告書を受け、従来の統計調査の研修というよりも官庁データサイエンティストの育成のための取組、各府省の統計制度改善のための技術支援、研究推進に着手している。またインターネットによる研修なども既に開始されている²⁴。このようにして日本の統計職員は質的な面での不足を補おうとする動きはみられるが、効果が今一つであることは今回の統計不正問題から明らかである。

(イ) インパクト

①人的資源が限られていることを考えると、外部から専門人材を採用することで、手法や正確性の問題を解決するのは有効である。しかし、その多くは任期付もしくは客員教授としての登用であり、統計の正確性を追求する組織的文化は根付かない。

②統計コンシェルジュの仕組みは、統計行政の省内における地位向上という点で効果が見込まれる。しかし、現在推進されている EBPM の実態は個別の政策を作る段階で予算との整合性が取れるようにエビデンスを後付け的に探すというものであり、統計行政の重要視に結びつくものではない。

③日本の統計職員は質的な面での不足を補おうとする動きではあるが、効果が今一つであることは今回の統計不正問題から明らかである。

(ロ) 実現可能性

²² http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/toukei/gaibujinzai/index.html

総務省ホームページ「政府統計部門における外部人材の採用について」 最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

²³ https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ebpm_kenkyukai/dai9/siryoku1.pdf

経済産業省大臣官房調査統計グループ（2016 年 12 月）「「統計コンシェルジュ」について」最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

²⁴ https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/statistics/kaigi_03/gijiyoshi03.pdf

平成 28 年第 3 回「より正確な景気判断のための経済統計の改善に関する研究会 議事要旨」最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

①②③はいずれも現状なされている取組、もしくはその延長に位置付けられるため、実現可能性は高いといえるが、全府省庁的な取り組みになるかは未知数である。

図表2 各取り組みの整理

	取組内容	インパクト	実現可能性
3-3-1.	第三者機関による管理	○	×
3-3-2.	行政内改革	△	○

4. グループとして考える課題解決策と、課題解決までの道筋

4-1. 提案の射程

提案の射程を定めるために、まず我々のグループが考える EBPM の勘所と今回の統計不正の位置づけを明確にする。EBPM について、その本質は①政策効果を測定するために必要な客観的データが活用可能な形で存在していること、②エビデンスが実効的に政策立案過程で検討されていることだと考える。

このうち①については、今回の統計不正問題で課題が浮き彫りになった。データ収集の効率化と作成時の基礎資料の適切な保管は喫緊の課題である。それに関連してシステム情報部局の問題点も指摘できる。また「活用可能」という点にも現状問題がある。例えば厚生省が構築した、レセプト情報・特定健診等情報データベースシステム（以下「NDB システム」という。）については、被保険者の個人情報を入力形式等が両データで異なるものとなっているなどしていたため、多数の保険者の特定健診等データをレセプトデータと突合できない事態が見受けられた。これでは特定健診等が医療費適正化に及ぼす影響を分析することはできない。会計検査院はこの点を指摘して、平成 27 年 9 月にシステム改修をするように意見を表明している²⁵。「活用可能なデータ」の不在はこの例にとどまらないと考えられる。

また、エビデンスの実効的な反映についても疑問が残る。上でも述べた通り、実際の政策立案においては、結論ありきでエビデンスは後付けされるという例も多く、省内の意思決定プロセスに強く関与していないという実態がある。

以上から本稿において私たちは上記の問題に対する解決策を提示する。

4-2. 提案の内容

4-2-1. 「集める」に対する解決策

データ収集のコスト低下と効率化を同時に図るためにはやはりオンライン化がカギとなる。加えてオートマチック集計システムであればなお効率的であると考え、オンライン情報収集システムへの完全移行を目指す。

²⁵ <http://report.jbaudit.go.jp/org/h27/2015-h27-0308-0.htm>

会計検査院「(4)レセプト情報・特定健診等情報データベースシステムにおける収集・保存データの不突合の状況等について」最終閲覧 2019 年 3 月 11 日

まず今回の不正発覚の発端となった「毎月勤労統計調査」の回答について、原則として IC カードの導入を推奨する。上でも述べた通り、web ブラウザの問題から、現行のオンライン回答で完全移行を目指すことは難しいため、ソフトウェアを用いた情報収集の可能性を考える。このシステム構想としては電子カードから情報抽出するイメージである。既製品の例としては交通系 IC カードとその読み取り機である改札をイメージしてもらいたい。調査対象者の読み取られる電子カードは従来の法人番号指定通知書に変えるものとする。ここではセキュリティと耐久性の観点から近接型で読み取る非接触型 IC カードが適切と考えられる。現在でも住民基本台帳カードなどでは同様の非接触型 IC カードの導入はされているが、これは国内 IC カードの本命ともいわれている TypeB という通信方式である²⁶。今回提唱する法人番号指定通知書あらため「法人ナンバーカード」については、理論上、法人番号に企業コードや従業員のマイナンバー、その他保険証番号などを紐づけることは不可能ではないと考えられる。ゆくゆくは従業員の勤怠を会社入り口で社員証をかざすことで管理できるシステムと連携させたい観点から、親和性を考えて通信方式は FeliCa を採用したい²⁷。

また、IC カードを使用したソフトウェアでの情報登記がふさわしくないものに関しては、オンラインシステムの一環としてモバイルアプリケーションの導入を行うことが考えられる。これは訪問調査時にタブレットを操作してもらうことによって回答と入力を完了させるものである。個々人のモバイルアプリケーションダウンロードや操作を一任してもよいはずだが、セキュリティ面などの懸念もあることから、導入時には地域企業を熟知した縁故の深い商工会議所や既存の統計調査員を使用し、統計調査の趣旨や内容などについて説明を行うという従来の業務に加えて、オンラインでの回答を支援するという業務を行ってもらうことを想定している。各種調査のたびに都度採用される統計調査員であるが、その中で希望者には「登録統計調査員」になってもらい、システム導入のノウハウの蓄積を狙うことも考えている。

4-2-2. 「作る」に対する解決策

まず、統計処理指示が不透明な現状の改善について、各省庁のコンピュータシステムの実行する言語コードの公開を提唱する。これは個票データの公開と従来の統計データ公開とのパッケージで行われて初めて意義を持つものである。この解決策がもたらす利点は2つある。1つは外部有識者による考察や再現性の確認が活発に行われることにより、統計の信頼性の回復が見込まれること。もう1つは個票データと言語コードを渡し、統計データ抽出を民間委託することで、政府に納品された時点で事実上のダブルチェックが可能になるという点である。統計局の方針でも「業務・システム最適化指針（ガイドライン）」（2006年（平成18年）3月31日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）及び

²⁶ https://www.denso-wave.com/ja/adcd/fundamental/ic_card/ic_card_tec/index.html

DENSO「ICカードとは（技術編）」最終閲覧2019年3月11日

²⁷ <https://www.sony.co.jp/Products/felica/about/index.html>

SONY「FeliCaってなに？」最終閲覧2019年3月11日

「統計調査における民間事業者の活用に係るガイドライン」を踏まえ、データ入力から結果表作成まで多岐にわたる業務を外部委託推進対象業務としていることから、これは極めて現実的な解決策と言える。

さらに、問題の根本的な解決のためには国のシステム管理を是正する必要がある。そのために情報システム部の拡充を提案する。少なくとも民間企業では全社員の中で2、3割の人員が情報システム部に要員として配属されることが普通であり、まして既存のシステムを扱えない職員ばかり集められることはありえないということである。COBOLについては、資格保有者の将来的な登用や外部委託への望みは薄く、厚生労働省の内部部門で現存システムを維持するためには、ほぼ改編無しかつシステムバグの発生しないことを祈るほかないという最悪の事態になった。姿勢を見直すためにも、人員を拡充した新生情報システム部においては、既存の省内プログラミングシステムにかわる同様のシステムを構築してもらう必要がある。もしくは、サーバーごと信頼のおける外部民間企業に構築を委託し、職員は運用に専念する可能性も考える必要がある。

4-2-3. 「使う」に対する解決策

政策立案過程：ここでは統計部局を政策立案過程に実質的な形で組み込むことを目指す。組み込み方は各省の立案の性質により個別具体的に考える必要があるが、ここでは厚生労働省を例にとる。厚生労働省の一般的な特徴は各局が独自の専門性と予算を持っていて自立性が高いことで、制度改正などにおいても局内の法令ラインがイニシアティブをとる。したがって基本的には官房主導型ではないものの、エイズ恒久対策など省内横断的な政策では大臣官房が主導することもある²⁸。よって、基本的には局長の意思決定の段階で大臣官房の政策統括官によるコメントを付すことが有効であると考えられる。すなわち、医療構造関連政策等において作られた原案がそもそもデータに基づくものであるかどうか、参照すべきデータを踏まえているかを審査する。最終的な省庁の案として提出する際にもそのコメントは添付することを義務付ける。

人事：政策立案過程において、統計的な側面で議論を活発化させることを目指して民間の資格試験を昇給の条件とする。これは正確なデータを作り上げることを目的とするものではなく、政策形成にかかわってきた人材が意思決定に参画したときに、政策形成における統計の重要性を認識しそれを基に意思決定できるようにすることが目的である。

具体的には、課長級への昇進の条件として「統計検定2級」の取得を義務付ける。統計検定2級は「大学基礎課程（1・2年次学部共通）で習得すべきことについて検定を行う」もので²⁹、データのソース、データの分布、線形モデルなどを出題範囲とする。

これにより、最終的には意思決定者は全員統計に関する大学の一般教養の知見を身に着けることとなり、原案を統計活用の観点から評価できるようになるとともに、統計部局に対しても政策立案段階で使用可能な統計の作成を要請することが可能になると考えられる。

²⁸ 城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程』（1999年、中央大学出版部）

²⁹ <http://www.toukei-kentei.jp/about/grade2/> 統計検定「統計検定2級」最終閲覧2019年3月11日

5. 課題解決策の効果・副作用・残された課題

5-1. 効果

① 正確性と信頼の確保・問題の早期発見

今回の統計不正問題では、基礎資料の破棄が問題となった。個票を公文書として公開することで外部監視が可能となるとともに、言語コード・個票データ・従来の統計データ公開のパッケージ化により、政府統計に対する信頼の向上と統計の不備の早期発見につながると考えられる。これは、「分散型統計とその克服」という従来の方向性から転換して問題の解決を図るものである。

② 統計部局の省庁内における地位向上

上で見たように、統計部局はこれまで、真っ先に人員削減の対象とされたり、省内の意思決定とは必ずしも直結しない部局として扱われたりしていた。しかし、制度面で統計部局が各省庁の意思決定の実質的な最終段階に入り込み、意思決定者に基本的な統計知識が共有されることで、統計部局の地位が向上することが期待される。これは私たちが目指すEBPMの各省における実践の第一歩になると考える。

③ 外部との交流の促進

データを作る段階において、先に挙げた方針上は、分析・加工段階においても資料・データ収集における公開情報収集/分析/加工プログラム作成・演算も外部委託推進対象業務であることから、例えば、オーダー統計の受付などが柔軟にされることによって、学術的技術的な発展が見込まれるなど、官民連携の可能性は広がりを見せる。

また、ICカードを使用したソフトウェアでの情報登記で縦横無尽にデータが収集される方法が確立すれば、統計を出さずにデータのみ保管しておくことも可能であり、いつでも呼び起こして民間委託し分析集計できることになる。

さらに、個票の公開はマスコミなどによる行政監視機能を有効にすることはもちろん、それが学術的研究の題材に使われることも期待され、その中でデータの不備が発見・指摘されることも期待される。

④ 情報漏洩の懸念とIEの危険性の解決

データ収集におけるアプリケーションシステムの導入は、結果として現状の情報漏洩・セキュリティ問題をも一挙に解決する。

現状、データ入力の大半はコア作業も含めて民間委託されているが、2018年12月には国税庁のデータ入力委託先の無断での再委託と約55万人分のマイナンバー（社会保障と税の共通番号）の情報漏えい疑惑など、民間委託依存や簡略化は課題としてあげられる³⁰。

また、マイクロソフト自身が旧式のウェブブラウザInternet Explorer(IE)を使い続け

³⁰<https://www.jiji.com/jc/article?k=2018121400804&g=soc> 時事ドットコムニュース 2018年12月14日「データ入力、無断で丸投げ＝69万件、マイナンバー記載分も－国税庁」最終閲覧2019年3月11日

るのは危険だとして、使用を取りやめるよう指示したことも記憶に新しい。アプリケーションシステムへの移行が進むことで、これら懸念点は解消される。

⑤ 統計の体系性の確保・省庁横断的活用

データ収集が簡略化されるならば、恩恵の波及は毎日勤労統計調査のみならず他省庁さらには民間の確定申告との相互利用も可能となると考えられる。元ある全数調査を必須とした場合、読み取り機に関しては国の財産として全機保有・管理が可能である。

5-2. 課題

① 各省庁からの反発

各省庁にとってはドラスティックな改革であり、一時的ではあるが手間が増えるものであるから、反発が予想される。しかし、これだけ行政による統計不正などが問題視されている状況で、表立っての反論は難しいのではないか。逆に、今こそ断行すべき施策として、政府を巻き込む形で取り組んでももらえないか。

② 政策形成プロセス全体への影響力について

政策形成は省内プロセスのみで完結するものではなく、その前後において与党自民党部会や国会での議論がなされ、その過程に省庁におけるエビデンスベースの議論が反映されるとは限らない。しかし、私たちが本提案で示したいのは統計不正の再発防止策を考え、それを EBPM 推進の足掛かりとすること、すなわち EBPM の基礎を固めることにあり、そのためにまず行政内部の問題に切り込んだ。

③ 人的・金銭的リソースについて

データを収集する段階において、オンライン回答支援を統計調査員に任せることは、調査員の負担増加に直結する。その中で、人材・待遇面で課題に直面する可能性がある。また、オートマティック情報収集システムの導入には、確実に億単位の膨大予算が必要になる。また、勤怠管理は紐づけ選択式でもよいが、補助金などを投入することも考える必要がある。

メンバー ※☆はリーダー、○はサブリーダー

☆太田遥香	○野呂航平
中根優里	須藤駿斗
伊藤詩織	尾谷祐樹