

統計調査業務における民間事業者の活用等に関する調査研究
第3回品質分科会 議事要旨

I. 日時

平成19年11月8日(木) 9時30分～11時30分

II. 場所

経済産業省 別館11階 1120会議室

III. 出席者

【委員】

- ◎鈴木 督久 (株)日経リサーチ取締役
一ノ瀬 茂 (株)インテージ取締役
氏家 豊 電気通信大学・東京電機大学非常勤講師
清水 憲吾 (株)三菱総合研究所地域経営研究センター主席研究員
谷口 哲一郎 (社)輿論科学協会代表常務理事
松浦 寿幸 一橋大学経済研究所専任講師
吉野 諒三 統計数理研究所教授
(◎=分科会長)

【専門委員】

関 哲朗 文教大学准教授

【オブザーバー(経済産業省)】

久武 昌人 経済解析室長
櫻井 由紀夫 企業統計室参事官補佐
平野 豊 産業統計室参事官補佐
渡邊 幹夫 統計企画室参事官補佐
中野 貴比呂 総合調整室総括係長

【事務局(インテージ)】

木原 剛 (株)インテージ
西 哲生 (株)インテージ

IV. 議事

1. 民間事業者を活用する場合の維持すべき品質について(2)
2. 監督・モニタリングのあり方について(2)
3. 不正調査の防止について

V. 議事概要

【議事 1. 民間事業者を活用する場合の維持すべき品質について（2）】

（事務局より資料5について説明）

（主な意見、やり取り等：品質の定義）

- 前回の議論を受けて、民間事業者を活用する場合に維持すべき品質について整理が行われているが、こういう考え方で意見が無ければ次の議題に移りたい。

【議事 2. 監督・モニタリングのあり方について（2）】

（事務局より資料5について説明）

（主な意見、やり取り等：民間活用における監督・モニタリングの整理について）

- モニタリングは発注者側（官）と受託側（民）の契約の仕方によって異なる。PPP（民間活用）の世界では、受注側（民）は契約を果たすためにセルフモニタリングを行う。一方、発注側（官）は事業目的を果たすためにセルフモニタリングを行う。PPPの場合、契約の中で業務分担、責任分担を明確にして、業績連動支払いを設定することになる。議論をする前に、どちらの監督・モニタリングの話をするのか整理したい。
- 今回議論をお願いしているのは、主に官側から民側への業務委託の部分のモニタリングをイメージしている。
- 統計調査ではリスク分担のモニタリングになる。一般の業務委託の場合、契約書で決められていることをきちんとやっているかをモニタリングするが、この場合、回収率や成果を予測してのモニタリングが必要になる。
- 統計調査業務においては、ある回収率を目標として定めて、回収率がその目標から大きく乖離している場合はペナルティを課すということが考えられるが、現実的な問題からあまり細かく規定してインセンティブやディスインセンティブを与えることは困難であると考えられる。
- 官側がモニタリングを実施した場合、モニタリング結果に応じた事業目的の達成度を予測し、是正のルーチンが必要となる。そこを契約書で明らかにする必要がある、契約書と連動した問題である。
- 回収率を契約などで厳しく指定しても限界がある。統計データについては失敗が許されないことを前提としなくてはならない。
- 失敗が許されない事業なので、業務連動支払いで減額になってはならないのである。
- 現在の統計調査では、市の指導員と統計調査員がチェックしているが、民間事業者の活用をした場合、調査会社がするチェックするのか、官側もチェックを行うのか、責任分担が明確になっていないのではないか。
- 最終的には官が責任を持つのは当然だが、統計調査によっても異なると考えられる。現時点で明確な考え方が整理されているわけではない。

（関専門委員から資料7について説明）

- プロジェクトには目的・目標、有期性、独自性の要件が求められる。発注側、受注側で参加者の関与の目的・目標を明らかにしておくことが重要である。有期性については終了時に成功、失敗要因を明らかにすることが出来ることである。プロジェクトマネジメントは発注側で作られた理論であり、受注側が出来ることを証明させることが目的である。独自性については、リスクを予測して対処していくことが重要である。プロジェクト進行中に、スケジュールなどに様々な変更を加えて、適正なものにしていくということである。統計調査との関連では、まず、契約があり、マイルストーンごとに進捗状況を把握し、最後に、プロジェクトの結果から新たな知見を獲得していくことが重要である。当然、受注側にも責任があるが、発注側でも方法論、方式、意思の伝達などがガバナンスをきちんとする必要がある。

（主な意見、やり取り等：プロジェクトマネジメント）

- 品質を追及すると際限がない。品質をどのレベルに設定するかは、前年の結果やこれまでの経験を踏まえてということになる。民間が実施した場合、官側が想定するレベルを民間にどう伝えるかが重要である。官から民への切り替え時に非常に難しくなるということである。発注の際、ステップを書き出して、発注側と受注側でレベル合わせが必要となる。
- プロジェクトマネジメントの観点から、受注時点で WBS（作業の展開表）を書かせるようにすることである。品質に関して日本ではゼロディフェクトを目指してきた。しかし、100%完全と言うことはあり得ないので、ここまでいったら失敗という線を定め、大きな見直しを行う判断基準を設ける必要がある。
- ゼロディフェクトについては、ゼロにするのではなく、コストとの関係でどこまでが許容されるかを考えていくべきではないか。最終的な目的はゆるがないにしても、中間的なターゲットに何を設定するか、進捗状況によってフレキシブルに考えることが必要ではないか。国の統計業務では、遠いターゲットについてはゼロディフェクトであり、中間のターゲットについて現在の資源で最大限の効果を出すことが求められる。現状の回収率はベリファイされ、ゼロディフェクトに最も近い値であり、これを落とすという判断は統計調査実施部局には出来ない判断である。現在の回収率とは別に、コストセーブしろとの命令があればできるかもしれない。しかし、現在の段階では回収率とコストはトレードオフの関係になっていない。統計実施部局に与えられたマンドートを越えたところも含めて議論しなくてはならないところが難しい問題である。
- 今ある回収率を下げろということではなく、一つの基準を示すということである。ここでは、統計調査が民に移行した際、その回収率を維持できない要因が何かを整理し、いつどこで評価するかを約束することである。つまり、どこの時点で、どういう指標を用いて判断するのかの仕組みをつくっておくことである。もう一つ別の問題は、これだけの回収率は確保しなくてはならない、また、データの偏りによりうまく統計解析が出来ない最終のラインがどこなのかをわかっていないといけないうことである。
- 例えば、統計調査プロジェクトで、何人の指導員、調査員を使い、回収期間がどの程度か、報酬をどの程度準備したのかなどの条件が同様であれば、民に委託しても、同様の回収率を達成することができるのではないかと、議論をお願いしたい。
- 仕様書なりで必要な作業内容を提示して、総合評価で業者を選定しているので、適切な結果を得られないのであれば、総合評価方式の部分が重要な課題になる。同じコストをかければ同様の結果が得られるかについては疑問があると考えている。再委託の場合には、同様の品質を確保できる再委託先を民間が確保できるかという問題がでてくる。印刷でも、郵送の作業でも、委託先によって品質が異なることは実際にあると認識している。
- 調査員調査で、同じ調査員数で一緒の結果が得られるかというところではないのではないかと。調査員の経験や質をどうやって確保していくかは難しい問題である。
- 短期的なコストを考えても、同じコストをかければ、同じ品質が保たれるわけではないことは理解できる。リスクマネジメントの話があったが、そのリスクに対応できる体制が取れているかを含めて考えないと、本当の意味でのコストとは言えないのではないかと。
- 一回の入札金額など狭い意味でのコストではなく、日本全体の統計を考えた際の広い意味でのコストから考えなくてはならないのではないかと。
- 市場の成長段階では企業が持つ専門能力というものを他の分野で活用することから始まる。マーケティングや世論調査を、どの程度他にも兼用できるのか、どういう技術なら応用可能なのかを精査してもらおうと、議論が入口で止まらないかと考える。
- 先ほど意見のあった狭い意味でのコストではなく日本全体の統計を考えた意味でのコストとは、PPP ではリスクマネジメントコストに相当する。リスクマネジメントコストが民間の方が安いプロジェクトは、民間活用するべきである。除々にクオリティを高めていく、いわゆるプロジェクトマネジメントについては、分野によっては民間の方が強いのではないかと感じている。市場形成分科会のテーマになるが、入札と契約は別に考えるべきであり、総合評価方式で入札したからといって、リスク移転型にする必要はない。ただ、総合評価方式にして、リスクマネジメントの部分まで提案させて、リスク移転型の契約にするという考え方は PPP の中ではある。

【議事 3. 不正調査の防止について】

(事務局より資料 6 について説明)

(主な意見、やり取り等：不正調査)

- 日本銀行の調査で、調査員による不正調査の疑いが持たれ、回収された調査結果全対象の監査が行われた。その結果、「確かに調査対象者本人に定められた方法で調査が実施された」と確認が取れたもの以外のデータを全て取り除き、集計結果の差し替えを行った。また、同時期に実施された内閣府の調査についても同様の疑義が生じ、そこでも同様に回収された調査結果全対象の監査が行われその結果、「確かに調査対象者本人に定められた方法で調査が実施された」と確認が取れたもの以外のデータを全て取り除き、集計結果の差し替えが行われた。さらに同時期に実施された総務省の「家計消費実態調査」に関しても問題になり、相当数の監査が実施されている。一部「実際に調査対象者が調査に協力していない」と思われるものがあり、そのために次年度の調査は他の調査期間に委託されることになった。これが過去の不正調査の事例である。
- 以前あった不正調査の事例では、問題発生の原因は、監査が実施されなかったことではあるが、いろんな意味で余裕がない調査だったということも重要な問題であった。つまり、フィールドの状況を考えない調査受注の結果、調査員に無理な負担をかけていたということである。また、回収率の確保を絶対のものにしたことで、調査員にプレッシャーを与え、不正調査を招いたと考えている。重要なことは、監査はもとより、調査員のネットワークの構築、調査員の選別段階での工夫が必要であると考えられる。

(主な意見、やり取り等：不正調査)

- 外注する際、会社がどういう考えを持っているのかを考える。不正調査には、サンプル数にウエイトを掛けて数値を作成してしまうこと、集計の段階でフィールドに戻らないで数値を修正すること、住民票からの抽出が厳しくなりクォーターサンプリングが主流となったため抽出名簿の重要性の認識が希薄になり調査対象が追加されること、訪問調査なのに留置調査に変更してしまうこと、調査員が独自のモニターのような調査客体を抱えてしまうこと、調査客体へのなりすましこと、スケジュール管理が出来ていないこと、実際には行っていない場所に対する交通費の水増し請求を行うことが考えられる。このような不正が起こるのは、調査環境が厳しくなっているのにも関わらず回収率に拘ることによるのではないかと考える。また、担当者が、自分が担当している時に回収率を落とすたくないということも影響している。
- 「家計消費状況調査」の事例では回収率が落ちているが、これはこれまでは調査会社が無理していたが無理しなくなったことによるのか。
- 急激に回収率が下がったのは、調査機関変更に伴い、調査員と調査客体のリレーションシップがうまく行かなかったことも影響しているのではないか。
- この時期に他の多くの調査で回収率が下がった理由としては、同時期に施行された個人情報保護法の影響で拒否率が大幅に増加したことが挙げられる。また、内閣府の調査は今まで内閣府を名乗っていなかったが、不正調査後内閣府の名前を出すようになり、加えて仕様書に全数監査を盛り込むようになった。確認が取れたものだけが完了とみなされたので、一挙に回収率が低下した。加えて、事前に内閣府の名前で調査客体に挨拶状を送付するようにもなった。これにより下がった回収率が再度上昇している。平成 18 年度以降の「家計消費状況調査」に限定すると、調査会社が変わったことにより、調査員と調査客体のリレーションの悪化が生じたことが、回収率が大きく下がっている要因になっていると考えられる。
- プロジェクトマネジメントの世界で、リスクを回避するためには、現場にいる人が発言しやすくすることが挙げられる。現場にいる人は問題が発生しても、どこに上げたらいいのか分からない、上げて全く対応してもらえないということが起こり問題となる。この問題が起こるバックグラウンドには上からの強い要求事項があったり、担当者のプライドから報告しなくておくなどがあったりする。そのため、ぎりぎりどうにもならなくなってから問題の所在が発覚することが多い。事前にリスクの所在や過去の事例を紹介し、問題が生じた時に誰に報告するべきかを明示してあげる必要がある。

- 例えば、統計数理研究所による「日本人の国民性調査」で10年程度前に回収率が大きく下がっていたと思うが、この理由は何か。
- 1953年から1988年までは学生調査員も多数動員して使って調査をしていたが、1993年からは民間調査会社に委託するようになった。2003年調査は日銀の不正調査発覚の前であったが、回収率は50数%に落ちていた。他の政府系の調査の回収率は仕様書に回収率を明記していたこともありかもしれないが70%を確保していた。
- 一番回収率が低いのは、学生調査の最後の年（1988年）ということになる。
- 1988年調査はバブル経済の時期であり、様々なアルバイト（仕事）がある中で、「調査」はあまり魅力的なものとは受け止められなかったため、学生調査員の質の確保が難しかったことも背景にあると思う。先に説明があった不正調査が起きてしまった、失敗の主原因は調査の監査の部分ではないかという議論があったが、調査員の募集・選定・管理などは、現在どういう状況なのか。
- 理想的なのは良質の調査員を確保できることだが、それは無理である。調査員の高齢化は進んでいるが、逆に捉えれば良い調査員が残ってくれているのも事実である。
- 調査員に予想外の事件や事故などもきちんと報告してもらえれば貴重な意見として活用できるが、入札仕様書の条件として回収率が明記されたことなどの影響で、そういった貴重な意見が隠れる危険性がある。また、短期のアルバイト調査員については、辞めてしまった後には確認できないこともある。コストはかかるが、調査員全体のシステムを維持できるようにしないと統計調査の質が保てない。
- 最前線である調査員をアルバイトなどをお願いしている点に問題があるのではないか。
- 良質な調査員が集まらないという事実はあるが、不正を防止するには監査の他にになにかあるか。
- 産業界では派遣が重要な仕事しているケースがあるので、監査をすることを明記しておくことは重要なこととなっている。一方、困難さやリスクの所在を明示して、調査員を追い詰めない工夫も必要である。
- 統計データの再編加工を調査会社にお願いすることがある。例えば、継続している再編加工の場合、業者や担当者が変わることがあるが、その際、再編加工にどのようなリスクが起こりうるのか残しておいてもらえると引継ぎがうまくできる。同様に考えると、調査員の情報も官に上げることが考えられる。
- 品物を作る話と違って、統計調査の場合、一回失敗すると終わりという面がある。一つのミスが他の調査全体への大きなダメージになることもある。
- 日銀の回収率の問題が教訓的なことを与えてくれていると感じられる。回収率が70%で絶対ということに固執しないことが示唆されたものと個人的には理解している。

(以上)