

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

平成31年1月22日

毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会

毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会 構成員

- (委員長) 樋口 美雄 (独) 労働政策研究・研修機構理事長
(前統計委員会委員長、労働政策審議会会長)
- (委員長代理) 荒井 史男 弁護士 (元名古屋高等裁判所長官)
- (委員) 井出 健二郎 和光大学学長・会计学
- 玄田 有史 東京大学社会科学研究所教授
- 篠原 榮一 公認会計士
(元日本公認会計士協会公会計委員会委員長)
- 萩尾 保繁 弁護士 (元静岡地方裁判所長)
- 廣松 毅 東京大学名誉教授
情報セキュリティ大学院大学名誉教授
(元統計委員会委員)
- 柳 志郎 弁護士 (元日本弁護士連合会常務理事)

目次

第1. 特別監察委員会の目的等	4
第2. 本委員会の調査によって明らかになった事実関係	4
1. 平成16（2004）年以降の東京都における規模500人以上の事業所に係る抽出調査の実施及び年報の記載との相違についての事実関係	4
2. 平成16（2004）年以降の東京都における抽出調査の実施に伴い必要であった復元処理が実施されなかったことに関する事実関係	6
3. 公表していた調査対象事業所数に比べて実際に調査した事業所数が少なくなっていることに関する事実関係	6
4. 平成21（2009）年調査以降、東京都の規模30人以上499人以下の事業所の一部で異なる抽出率の復元が行われていなかったことについての事実関係	7
5. 平成27（2015）年1月調査分からの事務取扱要領の見直しに係る事実関係	8
6. 平成16（2004）年から平成23（2011）年の調査の再集計値の算出に必要な資料の一部の存在が確認されていないことに関する事実関係	9
7. 平成27（2015）年10月からの調査方法の見直し等の議論の中での事実関係	11
8. 平成30（2018）年1月調査以降の集計方法の変更に際しての事実関係	11
9. 平成30（2018）年調査の実施に当たっての事実関係	12
10. 平成30（2018）年1月調査以降の給与に係る数値の上振れの問題についての事実関係	12
11. 平成31（2019）年調査の実施等に当たっての事実関係	13
第3. 第2の事実関係の評価等	14
1. 平成16（2004）年以降の東京都における規模500人以上の事業所に係る抽出調査の実施及び年報の記載との相違の評価等	14
（1）東京都における規模500人以上の事業所に係る抽出調査の実施の評価等	14
（2）平成16（2004）年以降の東京都における規模500人以上の事業所に係る調査が抽出調査となったにも関わらず、年報における記載が変更されなかったことの評価等	15
2. 平成16（2004）年以降の東京都における抽出調査の実施に伴い必要であった復元処理が実施されなかったことの評価等	16
3. 公表していた調査対象事業所数に比べて実際に調査した事業所数が少なくなっていることの評価等	18
4. 平成21（2009）年調査以降、東京都の規模30人以上499人以下の事業所の一部で異なる抽出率の復元が行われていなかったことの評価等	20
5. 平成27（2015）年1月調査からの事務取扱要領の見直しに係る事実関係に対する	

評価等.....	21
6. 平成16（2004）年から平成23（2011）年の調査の再集計値の算出に必要な資料の一部の存在が確認されていないことに対する評価等	22
7. 平成27（2015）年10月からの調査方法の見直し等の議論の中での事実関係に対する評価等.....	23
8. 平成30（2018）年1月調査以降の集計方法の変更に際しての事実関係に対する評価等.....	23
9. 平成30（2018）年調査の実施に当たっての事実関係に対する評価等.....	24
10. 平成30（2018）年1月調査以降の給与に係る数値の上振れの問題についての事実関係に対する評価等.....	25
11. 平成31（2019）年調査の実施等に当たっての事実関係に対する評価等.....	25
12. 統計法との関係等.....	26
(1) 統計法の規定.....	26
(2) 平成23（2011）年の変更承認に係る整理	26
(3) 平成29（2017）年の変更承認に係る整理	27
第4. 総括	27

第1. 特別監察委員会の目的等

- 厚生労働省による毎月勤労統計調査の不適切な取扱いにより、国民の統計に対する信頼が失われ、また、国民生活に大きな影響を及ぼす事態となったことは、甚だ遺憾である。毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会（以下「本委員会」という。）は毎月勤労統計調査を巡り長年にわたる不適切な取扱いが指摘されたことを受け、事実関係及び責任の所在の解明を行うとともに、厚生労働省が作成する統計に対する正確性・信頼性を確保し、国民の信頼を回復するための方策等を策定するために、厚生労働省監察本部長たる厚生労働大臣の下に設置された委員会である。
- 今般の事案については、本委員会の設置以前から、弁護士、公認会計士等の外部有識者もメンバーとして参画した厚生労働省の監察チームにおいて、職員への聴取等が行われてきた。本委員会は、調査の中立性・客観性を高めるとともに、統計に係る専門性も重視した体制とするため、厚生労働大臣の指示により、監察チームで行ってきた調査を引き継ぎ、統計の専門家を委員長とし、監察チームの外部有識者、統計の専門家等が委員となる形で、第三者委員会として設置されたものである。
- 今般の事案に係る事実関係及び責任の所在を解明するため、監察チームとして局長・課長級延べ14名、課長補佐以下級延べ15名に対してヒアリングを実施してきた結果を踏まえ、本委員会においてもさらに局長・課長級延べ27名、課長補佐以下級延べ13名に対してヒアリングを実施し、合計で延べ69名の職員・元職員に対してヒアリング等を実施した。なお、ヒアリングの企画及び実施は、外部有識者の参画の下で行われた。また、本委員会の全体会合は、これまで平成31（2019）年1月17日及び同月22日の2回開催したが、この他にも随時委員がヒアリングや関係資料の精査等を実施する等、検証を重ねてきた。
- 本報告書においては、毎月勤労統計調査について、全数調査とするとしていたところを平成16（2004）年から一部抽出調査で行っていたことやこれに関連してこれまでなされている様々な指摘について、短期間で集中的に検証を行い、事実関係とその経緯や背景を明らかにするとともに、これに対する責任の所在について、本委員会としての評価を行った。厚生労働省が作成する統計に対する正確性・信頼性を確保し、国民の信頼を回復するための方策等については、引き続き議論を続け、別途、意見を取りまとめる予定である。

第2. 本委員会の調査によって明らかになった事実関係

1. 平成16（2004）年以降の東京都における規模500人以上の事業所に係る抽出調査の実施及び年報の記載との相違についての事実関係

- 毎月勤労統計調査については、遅くとも平成元（1989）年から、最新版である平成29

(2017)年の年報に至るまですべての年の年報において、規模500人以上の事業所については、「抽出率1/1」(「抽出率」とは、母集団に占める調査対象事業所の割合をいう。)又は「全数調査」と明記されている。

- しかしながら、平成15(2003)年5月22日付で当時の担当課の企画担当係長名で毎月勤労統計調査に係るシステム担当係長あてに通知された「毎月勤労統計調査全国調査及び地方調査の第一種事業所に係る調査の抽出替えに関する指定事業所の決定及び指定予定事業所名簿作成について」という事務連絡がある。

この事務連絡に添付された「毎月勤労統計調査全国調査及び地方調査の第一種事業所に係る調査の抽出替えに関する指定事業所の決定及び指定予定事業所名簿作成要領」においては、「事業所規模500人以上の抽出単位においては、今回から全国調査でなく、東京都の一部の産業で抽出調査を行うため注意すること。」との記載がある。この事務連絡は、雇用統計課長の決裁を経た上で、係長名で指示を行っている。

- また、平成15(2003)年7月30日に厚生労働省大臣官房統計情報部長名で各都道府県知事宛に通知された「毎月勤労統計調査全国調査及び地方調査第一種事業所に係る調査」における指定事業所の抽出替えの実施について」に添付された「毎月勤労統計調査抽出替えに伴う事務取扱要領」(以下「事務取扱要領」という。)において、平成16(2004)年1月からの取扱いとして、「従来から規模500人以上事業所は全数調査としていたが、今回は東京都に限って一部の産業で標本調査とした。」と記載された。

- その後の毎月勤労統計調査における指定事業所の抽出替えの2年ないし3年ごとの実施に伴い通知された平成18(2006)年7月、平成20(2008)年4月及び平成23(2011)年4月の事務取扱要領においても同様の記載がなされ(なお、後述するように平成26(2014)年4月の事務取扱要領からは当該記述は記載されていない)、実際には平成16(2004)年1月調査以降、毎月勤労統計調査における東京都の規模500人以上の事業所については抽出調査となっており、年報における「全数調査」との記述と相違する取扱いがなされている。

- このことは、毎月勤労統計調査における指定事業所の抽出替えに伴い、都道府県あてに別途通知されている平成16(2004)年1月以降の「逆数表」(都道府県・産業・事業所規模別に設定する抽出率の逆数を記載した表をいう。)における東京都の規模500人以上の事業所に係る産業別の数値に「1」以外の数値(注:抽出率が100%でないことを示している。)が記載されていることから確認できる。

- なお、平成14(2002)年9月18日、平成20(2008)年2月29日及び平成23(2011)年8月4日に、毎月勤労統計調査の変更について、厚生労働大臣から総務大臣あて申請され、それぞれ、総務大臣から厚生労働大臣に「変更を承認する」旨の通知がなされているが、当該承認事項の中には、抽出率に関する記載はなかった。これらの手続に係る決裁

は、大臣官房統計情報部長の専決により行われた。

2. 平成16（2004）年以降の東京都における抽出調査の実施に伴い必要であった復元処理が実施されなかったことに関する事実関係

- 1. で述べたように、平成16（2004）年1月以降、東京都における規模500人以上の事業所については、実際には抽出調査となった。
- 一方、抽出調査への変更に伴い、復元（抽出調査を行った際に行うべき統計的処理で、母集団の調査結果として扱うための計算をいう。）のための必要なシステムの改修が行われなかったため、平成16（2004）年からシステムの改修が行われる直前の平成29（2017）年まで、抽出調査への変更に伴い必要となる復元が行われず、一般的には給与の高い東京都の規模500人以上の復元倍率が低くなり、この結果、平成16（2004）年から平成29（2017）年までの調査分の「きまって支給する給与」等の金額が低めになるという影響があったことが確認されている。

3. 公表していた調査対象事業所数に比べて実際に調査した事業所数が少なくなっていることに関する事実関係

- 毎月勤労統計調査の全国調査については、調査対象事業所を厚生労働大臣（厚生労働省設置前は労働大臣）が指定することになっている。全国調査は、規模30人以上の事業所に関する調査と、規模5人以上29人以下の事業所に関する調査に分かれており、全国調査の調査対象事業所数は各調査の事業所数の合計である。

公表されている資料における調査対象事業所数については、昭和48（1973）年3月分の毎月勤労統計調査報告（月報）が約33,000事業所であるのに対し、昭和48（1973）年4月分の毎月勤労統計調査報告（月報）から約33,200事業所となっており、以後、現在に至るまで約33,200事業所として月報や年報に記載され続けている。

- 一方で、実際の調査対象事業所数については、平成31（2019）年1月11日付プレスリリース「毎月勤労統計調査において全数調査するとしていたところを一部抽出調査で行っていたことについて」において、「調査対象事業所数が公表資料よりも概ね1割程度少なくなっていました。確認できた範囲では、平成8（1996）年以降このような取扱いとなっていました。」とされている。
- 平成20（2008）年2月29日、調査対象の産業分類の変更を内容とする毎月勤労統計調査の変更について、厚生労働大臣から総務大臣あて申請された。この申請に係る決裁は大臣官房統計情報部長の専決により行われた。
この申請を受け、平成20（2008）年3月5日に総務大臣から厚生労働大臣に「変更を承認する」旨の通知がなされたが、当該承認事項の中には、調査対象事業所数に関する記載は

なかった。

- 平成19（2007）年に統計法が全面改正され、統計報告調整法が廃止されたことに伴い、統計報告調整法に基づく統計報告の範囲及び申請手続に関する事務処理要領（平成17（2005）年8月15日総務省政策統括官（統計基準担当）決定）が廃止され、新たに、基幹統計調査及び一般統計調査に係る承認申請等の手続に関する事務処理要領（平成20（2008）年12月18日総務省政策統括官（統計基準担当）決定）が制定され、平成21（2009）年4月1日から施行された。

この中で、基幹統計調査を変更しようとする場合には、統計調査を行うに当たって、実際に報告を求められる被調査者の数を記載することとなった。

- 平成23（2011）年8月4日、毎月勤労統計調査の変更について、厚生労働大臣から総務大臣あて申請された。この申請に係る決裁は、大臣官房統計情報部長の専決により行われた。この申請は、平成23（2011）年3月11日に発生した東日本大震災の被災地である岩手県、宮城県、福島県の3県及び東京電力福島第一原子力発電所周辺の一部地域について、当面の間は調査を実施しないこととすること等に係るものであったが、基幹統計調査及び一般統計調査に係る承認申請等の手続に関する事務処理要領が施行されてから初めての申請となったため、当該事務処理要領に則って、全国調査の調査対象事業所数を「約33,000事業所」と明記した上で申請がなされた。

この申請を受け、平成23（2011）年8月4日に総務大臣から厚生労働大臣に「変更を承認する」旨の通知がなされた。

- また、年報において公表されている調査対象事業所数「約33,200事業所」と、平成23（2011）年8月4日に承認された調査計画における調査対象事業所数「約33,000事業所」の記載には齟齬があるが、平成28（2016）年10月27日、ローテーション・サンプリング（サンプル（調査対象事業所）を毎年一定割合ずつ入れ替えていく方式）の導入等を内容とする毎月勤労統計調査の変更について、厚生労働大臣から総務大臣あて申請がなされた際に、あわせて調査計画における調査対象事業所数を「約33,200事業所」とする変更についても、申請の内容に含まれている。この申請に係る決裁は、政策統括官の専決により行われた。

この申請を受け、平成28（2016）年11月に総務大臣から統計委員会に対し、平成30（2018）年1月調査以降の毎月勤労統計調査に係る調査計画が添付された申請書が諮問され、平成29（2017）年1月27日に「変更を承認して差し支えない」旨の答申がなされた。

4. 平成21（2009）年調査以降、東京都の規模30人以上499人以下の事業所の一部で異なる抽出率の復元が行われていなかったことについての事実関係

- 平成21（2009）年1月からの抽出替えに当たって、平成20（2008）年4月に事

務取扱要領を改正し（毎月勤労統計調査抽出替えに伴う事務取扱要領～全国調査及び地方調査第一種事業所～）、平成20（2008）年7月に抽出率の逆数表を各都道府県に送付した。

- 平成20（2008）年調査までは、東京都と他の道府県（全国調査分）の抽出率は同一であったが、平成21（2009）年調査から、東京都と他の道府県（全国調査分）の抽出率が、一部の産業で異なることになった。しかしながら、東京都と他の道府県とで同一の復元倍率を用いて復元を行ったため、正しい復元がされなかった。以降、平成29（2017）年調査に至るまで、復元方法についてプログラム上必要な改修がなされず、正しい復元が行われなかった。
- この結果、平成21（2009）年から平成29（2017）年までの間、東京都では、東京都の規模30人以上499人以下の事業所のうち母集団事業所数が比較的少ない産業（鉄鋼業など）に属する事業所について、他の道府県とは異なる抽出率を設定し、標本数を多めに配分していたが、正しい復元が行われなかった。
- また、毎月勤労統計調査の年報には、産業別・規模別の抽出率が記載された表が掲載されているが、抽出率が他の道府県と異なることになった産業についての東京都における抽出率は掲載されなかった。
- 平成23（2011）年8月4日、毎月勤労統計調査の変更について、総務大臣から調査計画の承認を受けた際、調査対象事業所の選定の方法に係る項目において、全国調査のうち、常用労働者を常時30人以上雇用する事業所については、地域別に異なる抽出方法を行わないことを意味する「産業・規模別の層化無作為一段抽出」という方法によって抽出を行うことを調査計画に明記し、承認を受けていた。

一方で、実際には、事業所数が多い東京都は地方調査を実施しない代わりに、鉱業、採石業、砂利採集業等の一部の産業における規模30人以上499人以下の事業所の調査について、それらの産業が極めて少ないという特殊事情に鑑み、全国調査において定められた全国一律の抽出率とは異なる抽出率を使用して全国調査として実施していた。これにより、承認を受けた調査計画と実際の調査方法との間に一部齟齬が生じることとなった。

この際、規模500人以上の事業所についても、東京都のみ抽出調査を実施しており、調査計画と実際の調査方法との間に齟齬が生じることとなった。

5. 平成27（2015）年1月調査分からの事務取扱要領の見直しに係る事実関係

- 平成15（2003）年7月、平成16（2004）年1月調査分からの抽出替えに伴う事務取扱要領（雇用統計課名）が、都道府県知事宛の部長通知の別添資料として各都道府県知事に通知された。この事務取扱要領において、名簿の構成に関する記述の中に、「従来から規模500人以上事業所は全数調査としていたが、今回は東京都に限って一部の産業で標本調査とした。これは、規模500人以上事業所は、東京都に集中しており（約4分の1）、全数調

査にしてなくても精度が確保できるためである。」との記載がなされた。

以後、平成19(2007)年1月調査分からの抽出替えに伴う事務取扱要領、平成21(2009)年1月調査分からの抽出替えに伴う事務取扱要領、平成24(2012)年1月調査分からの抽出替えに伴う事務取扱要領についても、同様の記載がなされていた。

- 一方、平成26(2014)年7月に各都道府県へ送付された、平成27(2015)年1月調査分からの抽出替えに伴う事務取扱要領(雇用・賃金福祉統計課名)においては、規模500人以上の事業所について東京都を抽出調査とする旨は記載されなかった。なお、過去の事務取扱要領は大臣官房統計情報部長の決裁を経ていたが、平成27年調査分からの抽出替えに伴う事務取扱要領については決裁を取っておらず、平成26(2014)年5月に毎月勤労統計調査関係用品(平成26(2014)年下半年期分)の送付に関する統計情報部雇用・賃金福祉統計課毎勤第一係長から各都道府県統計主管課毎月勤労統計調査担当係長あて事務連絡において、各都道府県に調査用品の1つとして事務取扱要領を送付する旨の事前連絡をし、後日、発送されていた。

6. 平成16(2004)年から平成23(2011)年の調査の再集計値の算出に必要な資料の一部の存在が確認されていないことの実態関係

- 平成16(2004)年調査以降、東京都の500人以上の事業所において抽出調査を実施したにもかかわらず復元が行われていなかったこと、及び、平成21(2009)年調査以降、東京都の30人以上499人以下の事業所の一部で異なる抽出率の復元が行われていなかったことに関しては、復元に必要なデータ等が存在する平成24(2012)年以降について復元して「再集計値」を平成31(2019)年1月11日に公表したところである。一方で、平成16(2004)年以降平成23(2011)年までについては、復元に必要なデータ等である、①平成19(2007)年1月分調査の旧対象事業所分の個票データ、②平成21(2009)年の抽出換え時点における旧産業分類の指定予定事業所名簿、③平成16(2004)年から平成22(2010)年までの雇用保険の事業所別頻数データの3つが揃わず、再集計値が算出できない状態となっている。
- 調査票情報等の文書については、平成21(2009)年2月6日に、総務省政策統括官から、厚生労働省大臣官房統計情報部長宛に「調査票情報等の管理に関するガイドラインの決定について(通知)」(総政企第42号。平成21(2009)年2月6日)が通知され、厚生労働省大臣官房統計情報部企画課が2月9日に收受した。当該ガイドラインにおいては、統計調査に関する文書管理として、「調査実施者又は統計調査の所管部局等におかれる管理責任者は、その管理する調査票情報等の受払い、搬送、閲覧、複写、保存期間の設定、保管方法、廃棄等について必要な手続を定める。なお、調査票情報の保存期間の設定については、以下を参考にするとともに、ドキュメントの保管期間との整合に考慮する。(1)基幹統計調査の調査票情報(電磁的方法により記録しているものに限る)については、最長期間」と記載されている。同ガイドラインは、平成21(2009)年4月1日から施行された。

- また、平成22（2010）年3月15日には、総務省政策統括官付統計企画管理官から、統計データの有効活用に関する検討会議構成メンバー宛に、事務連絡「調査票情報等における保存期間の延長について（協力依頼）」が発出され、「平成22（2010）年度までに調査票情報等の保管に関するガイドラインを作成するとされており、調査票情報等については、府省横断的な対応として、平成22（2010）年度末まで保存期間の延長手続をとること等により適切に対処いただきますようお願いいたします。」との依頼がなされている。
- さらに、平成23（2011）年3月28日には、総務省政策統括官から厚労省統計情報部長宛に「調査票情報等の管理に関するガイドライン及び統計法第33条の運用に関するガイドライン等3ガイドラインの改正について（通知）」（総政企第89号。平成23（2011）年3月28日）が通知され、総務省政策統括官付統計企画管理官から統計データの有効活用に関する検討会議構成メンバー宛てに、平成23（2011）年3月28日付事務連絡「調査票情報等の管理に関するガイドライン等第4ガイドラインの改正及び運用について」が発出された。当該改正により、「調査票情報等の保存期間については公文書管理法施行令第8条第2項に基づき定めることとし、次の整理によって決定するものとする。作業段階別における具体的な調査票情報等の種類及び保存期間は別表のとおりとする。」とされ、「調査票情報（正本）」について、「調査実施者については、「公的統計の整備に関する基本的な計画」（平成21（2009）年3月13日閣議決定）に基づき、本ガイドラインによって調査票情報等の適正に管理を行う。また、法第24条の規定による届出を行った地方公共団体、法第25条の規定による届出を行った独立行政法人等及び法第37条の規定により全部委託を受けた独立行政法人等については、本ガイドラインを参考として調査票情報等を適正に管理する。」、「調査票情報等の保存期間については公文書管理法施行令第8条第2項に基づき定めることとし、次の整理によって決定するものとする。作業段階別における具体的な調査票情報等の種類及び保存期間は別表のとおりとする。なお、管理する調査票情報等の保存期間及び分類については、調査実施者が公文書管理法第10条に基づく行政文書管理規則（以下「行政文書管理規則」という。）に規定する保存期間及び分類と整合性を保つこととし、齟齬が生じないようにする。また、行政文書管理規則において保存期間及び分類が規定されていない場合については、行政文書管理規則に基づき任命された文書管理者が定める標準文書保存期間基準において定められた保存期間及び分類に準じることとし、その場合も以下の保存期間及び分類と齟齬が生じないようにする。」とされ、別表において、「調査票情報（正本）」の保存期間については「調査規則で定めている期間（永年保存となるように対応）」とされた。当該ガイドライン改正は、平成23（2011）年10月1日に施行された。
- 平成16（2004）年以降の東京都における抽出調査の実施に伴い必要であった復元処理が実施されなかったこと、平成21年調査以降、東京都の30人以上499人以下の事業所の一部で正しい復元が行われていなかったことについては、必要な復元処理を実施し、適正な調査結果を再集計する必要がある。

- しかしながら、平成16（2004）年から平成23（2011）年の調査の再集計に必要な資料の一つである平成16（2004）年から平成22（2010）年までの事業所別頻数データ、平成21（2009）年分の指定予定事業所名簿（※）（以下「調査回答書等」という。）について、必要な保存措置がとられなかった結果、現在、その存在が確認できていない。このため、調査回答書等はその内容の復元ができないものであることから、平成16（2004）年から平成23（2011）年の調査の再集計値の算出ができないという事態が生じた。（※）指定予定事業所名簿とは、厚生労働省が母集団情報（平成30（2018）年からは総務省が整備する事業所母集団データベース）から抽出して作った名簿。

7. 平成27（2015）年10月からの調査方法の見直し等の議論の中での事実関係

- 政府の統計調査については、統計委員会などの外部機関による定期的な検証などを経て、その正確性や信頼性を確保し、向上させていくことが求められている。この点、毎月勤労統計調査については、厚生労働省内でもその改善について有識者による検討が行われていたが、平成27（2015）年10月に開催された経済財政諮問会議において、全サンプルを3年に一度一時に入れ替え、段差が発生した場合は過去に遡って数値を修正する方式について、「事業所サンプルの入替え時に「非連続な動き（数値のギャップ）」が生じているのではないかと」の指摘があり、この指摘を踏まえ、総務省の統計委員会で毎月勤労統計調査へのサンプルを毎年3分の1ずつ入れ替えていくローテーション・サンプリングの導入等の議論が行われた。この間、「規模500人以上事業所については全数調査」である旨説明した。
- 当該議論の結果、平成28（2016）年10月27日、ローテーション・サンプリングの導入等を内容とする毎月勤労統計調査の変更について、厚生労働大臣から総務大臣あて申請された。この申請に係る決裁は、政策統括官の専決により行われた。

この申請を受け、平成28（2016）年11月18日に総務大臣から統計委員会に対し、平成30（2018）年1月調査以降の毎月勤労統計調査に係る調査計画が添付された申請書が諮問され、平成29（2017）年1月27日に「変更を承認して差し支えない」旨の答申がなされたが、当該調査計画には「規模500人以上事業所については全数調査」である旨の記載が含まれていた。また、この答申を踏まえ、同年2月13日に総務大臣から厚生労働大臣に「変更を承認する」旨の通知がなされた。
- 平成29（2017）年1月11日には、統計法を所管する総務省から、平成28（2016）年12月に明らかになった経済産業省所管の繊維流通統計調査の不適切な処理を契機として、各府省に統計法遵守の状況の一斉点検の要請が行われた。毎月勤労統計調査については、平成29（2017）年1月24日付で厚生労働省の担当係から「特段問題なし」との回答が行われた。

8. 平成30（2018）年1月調査以降の集計方法の変更に際しての事実関係

- 毎月勤労統計調査については、厚生労働省内でもその改善について有識者による検討が行われていたが、平成27（2015）年10月に開催された経済財政諮問会議において、全サンプルを3年に一度一時に入れ替えることによって「事業所サンプルの入替え時に「非連続な動き（数値のギャップ）」が生じているのではないか」との指摘があり、この指摘を踏まえ、総務省の統計委員会で毎月勤労統計調査へのサンプルを毎年3分の1ずつ入れ替えていくローテーション・サンプリングの導入等の議論が行われた。
- これを受けて、雇用・賃金福祉統計室長（当時）Fは、平成29（2017）年度開始後遅くとも5月以降、当時のプログラム担当者に対し、平成30（2018）年1月調査以降の毎月勤労統計調査におけるローテーション・サンプリングの導入に向けたプログラム改修を指示した。その中で、それまで実施していなかった東京都における規模500人以上の事業所に係る抽出調査の結果及び30人以上499人以下の事業所のうち東京都と他の道府県で抽出率が異なる一部の産業の調査結果についてプログラム上適正に復元されるよう改修がなされた。

9. 平成30（2018）年調査の実施に当たっての事実関係

- 平成29（2017）年7月21日付で、東京都における規模500人以上の事業所を抽出調査とする内容の平成30（2018）年の毎月勤労統計調査の指定予定事業所名簿（※1）が政策統括官名で東京都に通知され、また、抽出率の逆数表が参事官（雇用・賃金福祉統計室長）名で各都道府県に通知された。さらに、平成29（2017）年10月23日付で、東京都における規模500人以上の事業所を抽出調査とする内容の平成30（2018）年の毎月勤労統計調査の指定事業所名簿（※2）が、政策統括官名で東京都に通知された。これらは、総務大臣から承認を受けた「500人以上事業所全数調査」とする調査計画に反する内容であった。
- （※1）指定予定事業所名簿とは、厚生労働省が母集団情報（平成30（2018）年からは総務省が整備する事業所母集団データベース）から抽出して作った名簿。
- （※2）指定事業所名簿とは、指定予定事業所名簿から、指定予定となった事業所が現在も存在するか、従業者の階級（30人以上499人以下と500人以上など）に変動がないかを都道府県に確認の上、その結果を反映した名簿。

10. 平成30（2018）年1月調査以降の給与に係る数値の上振れの問題についての事実関係

- 平成30（2018）年7月2日に、総務省の統計委員会国民経済計算体系的整備部会に「ローテーション・サンプリングへの移行状況」が報告された。同月20日の統計委員会で同部会の審議状況報告が行われた際に、平成30（2018）年1月以降の毎月勤労統計調査結果における上振れについての説明を求められ、同年8月28日の統計委員会で説明が行われた。その際、政策統括官Jは、「東京都における規模500人以上の事業所について全数調査でなく抽出調査により実施していたこと、さらに復元という適切な統計処理がなされていなかった

こと」(以下「これまでの調査方法の問題」という。)を認識しておらず、部下からの説明もなかったため、これまでの調査方法の問題についての説明を行わなかった。

1.1. 平成31(2019)年調査の実施等に当たっての事実関係

○ 都道府県の担当者から、規模500人以上の事業所が増え、負担が増えてきていることへの対応を求める要望があったことなどを踏まえ、平成30(2018)年6月27日付で、神奈川県、愛知県、大阪府における規模500人以上の事業所を抽出調査とする内容の平成31(2019)年の毎月勤労統計調査の指定予定事業所名簿が政策統括官名で該当する府県に通知され、また、抽出率の逆数表が参事官(雇用・賃金福祉統計室長)名で各都道府県に通知された。さらに、平成30(2018)年10月24日付で、神奈川県、愛知県、大阪府における規模500人以上の事業所を抽出調査とする内容の平成31(2019)年の毎月勤労統計調査の指定事業所名簿が、政策統括官名で該当する府県に通知された。これらはいずれも、総務大臣から承認を受けた「500人以上事業所全数調査」とする調査計画に反する内容であった。

○ その後、雇用・賃金福祉統計室長Iは、毎月勤労統計調査の規模500人以上の事業所の数値について、本来であれば全数調査であるため、ローテーション・サンプリング前後で段差が生じることはないにもかかわらず、実際には段差が生じていることについて、総務省から指摘を受け、その点を含め平成30(2018)年12月13日に統計委員会委員長・総務省との打ち合わせの場において総務省統計委員会委員長に本件についての説明が必要になった。これを受けて、同日に東京都の規模500人以上の事業所は抽出調査であり、平成29年(2017)以前の調査については復元処理をしていないこと及び抽出調査の対象府県を拡大する予定であることを上司である政策統括官Jに報告した。

Jはこの時初めて今回の問題事案を把握し、当該打ち合わせの前にIに対し「統計委員会委員長に正直に話すよう指示した」と述べている。

同日の打ち合わせでは、東京都及び3府県における抽出調査について説明を行い、統計委員会委員長より「大きな問題ではないか」という趣旨の指摘がなされた。

これを踏まえ、平成30(2018)年12月14日に、Iは3府県に対し「抽出調査を撤回し、全数調査を行う」旨を電話連絡した。

また、同日に、総務省の統計管理官から厚生労働省の担当参事官あてに、毎月勤労統計調査の実施に係る経緯等の報告及び法令遵守等の注意喚起を求める通知が出された。

さらに、平成31(2019)年1月4日に、総務大臣から厚生労働大臣あてに、統計法第55条第1項に基づく毎月勤労統計及び毎月勤労統計調査に係る同法の施行の状況についての報告の依頼がなされた。

これらを踏まえ、平成31(2019)年1月16日、厚生労働大臣から総務大臣に対し、統計法第55条第1項の規程に基づく報告について回答を通知し、1月17日、総務大臣から統計委員会委員長に対し、毎月勤労統計及び毎月勤労統計調査に係る統計法の施行状況についての報告が通知され、その内容について同日に開催された統計委員会において、厚生労働省

政策統括官 J より説明を行った。

- 平成30(2018)年12月20日に、東京都の規模500人以上の事業所が調査計画と異なり抽出調査になっている旨の一報が政策統括官 J から厚生労働大臣になされた。一方で、同時並行で毎月勤労統計調査の10月分結果確報の準備作業が両者を結びつけることなく進められ、同年12月21日に毎月勤労統計調査の10月分結果確報が公表された。この公表資料においては調査計画と異なる調査となっていたことに係る注記が付されておらず、また、大臣に当該公表資料の公表及びその内容は説明されていなかった。

第3. 第2の事実関係の評価等

1. 平成16(2004)年以降の東京都における規模500人以上の事業所に係る抽出調査の実施及び年報の記載との相違の評価等

(1) 東京都における規模500人以上の事業所に係る抽出調査の実施の評価等

- 本件に関わる文書としては、平成15(2003)年5月22日付で当時の担当課の企画担当係長名で毎月勤労統計調査に係るシステム担当係長あてに通知された「毎月勤労統計調査全国調査及び地方調査の第一種事業所に係る調査の抽出替えに関する指定事業所の決定及び指定予定事業所名簿作成について」という事務連絡がある。
この事務連絡に添付された「毎月勤労統計調査全国調査及び地方調査の第一種事業所に係る調査の抽出替えに関する指定事業所の決定及び指定予定事業所名簿作成要領」においては、「事業所規模500人以上の抽出単位においては、今回から全国調査でなく、東京都の一部の産業で抽出調査を行うため注意すること。」との記載がある。この事務連絡は、雇用統計課長の決裁を経た上で、係長名で指示を行っている。
- 平成15(2003)年7月30日に通知された事務取扱要領には、東京都の規模500人以上の事業所について抽出調査とした理由が併せて記載されており、「規模500人以上事業所は、東京に集中しており(約4分の1)、全数調査にしなくても精度が確保できるためである。」と記載されている。
- 「平成15(2003)年度毎月勤労統計調査ブロック別事務打ち合わせ会 質疑応答集(平成15(2003)年8月現在)」という題名の資料においては、「規模500人以上の事業所の抽出率が1/1となっており、継続して指定され、対象事業所からも苦情が来ているが、継続指定を避けることができないか。」という都道府県からの質問に対して、「今回から全数調査をしなくても精度が確保できる東京都の一部の産業で標本調査とした。」との回答が、担当係の見解として記載されている。

- 東京都の規模500人以上の事業所について抽出調査が導入された平成16(2004)年頃に担当課である統計情報部雇用統計課の担当係長は、ヒアリング調査において抽出調査の導入の理由について「継続調査(全数調査)の事業所については企業から特に苦情が多く、大都市圏の都道府県からの要望に配慮する必要があった。」、「理由は都道府県の担当者の負担を考慮したからだと思うが、誤差計算しても大丈夫だという話だったと記憶している。」、「平成16(2004)年からこれまでの集計方法をやめることとしたが、それだけだと都道府県の負担が増えてしまうので、その調整という意味でも(東京都の規模500人以上の事業所に限り)抽出調査とすることとしたように思う。」旨述べている。
 - これらの記載や供述の内容は矛盾なく符合しており、平成16(2004)年以降の東京都における規模500人以上の事業所に係る調査が抽出調査となった理由は、規模500人以上の事業所から苦情の状況や都道府県担当者からの要望等を踏まえ、規模500人以上事業所が集中し、全数調査にしなくても精度が確保できると考え、東京都について平成16(2004)年1月調査以降抽出調査を導入したものと考えられる。

一方で、東京都の規模500人以上の事業所について抽出調査にすることについて、調査計画の変更等の適切な手続を踏むことなく、担当課のみの判断として調査方法を変更したことは、不適切な対応であったと言わざるを得ない。
 - なお、これまでの集計方法とは、規模30人以上499人以下の事業所のうち、抽出されるべきサンプル数の多い地域・産業について、一定の抽出率で指定した調査対象事業所の中から、半分の事業所を調査対象から外すことで、実質的に抽出率を半分にし、その代わりに調査対象となった事業所を集計するときには、抽出すべきサンプル数の多い地域・産業についてその事業所が2つあったものとみなして集計する方式であり、全体のサンプル数が限られている中、全体の統計の精度を向上させようとしたものである。
 - この手法により得られる推計結果は、抽出率に基づき復元を行っているのと同程度の確からしいものと考えられ、標準誤差にゆがみが発生する可能性はあるが、平均値に関しては大きな偏りはなく、給付等に影響を及ぼすこともない。しかしながら、こうした手法は当時公表されることなく行われており、統計調査方法の開示という観点からは不適切と言わざるを得ない。
- (2) 平成16(2004)年以降の東京都における規模500人以上の事業所に係る調査が抽出調査となったにも関わらず、年報における記載が変更されなかったことの評価等

- 年報における記載が変更されなかった理由を明らかにするような書面等の客観的な資料の発見には至らなかったが、職員・元職員からのヒアリングからはその理由を伺わせる供述が得られた。

まず、年報の記載との相違については、「そもそも全数調査だと思っていた。」、「知らなかった」などと相違を認識していなかったとする一部職員・元職員(管理職を含む。)もいるが、

相違に気付いていたとする者もあり、そうした者の供述内容を見ると、「(公表)資料は「原則」として認識しているが、細かく書くとすれば異なっているという認識はあった。また周りもそういう解釈をしていたと推測する。」「齟齬があるという認識はあったが、東京都は数が多く例外的であると考え自己満足していた。」「そもそも年報に調査方法の全てを事細かに書かなくてはいけないと考えていなかった。」などと述べる者もいる一方で、「当時、変えた方が良かったが統計委員会とか審議会にかけると、問題があると思った。何かの改正に併せて、やろうと思ったが、できず、忸怩たるものがある。」「全数調査でやっていたものを抽出に変更すると、精度が悪化していないかという資料を作ることとなり、ウソの上塗りになってしまう。」などと述べる者もいた。部内でも透明性が保たれておらず、総務省・各都道府県と議論すべきところ、一部の職員のみの中で議論したことがうかがわれる。

- 第2の1. のとおり、規模500人以上の事業所についての「抽出率1/1」又は「全数調査」との年報における記載は遅くとも平成元(1989)年から継続されていたものであって、平成16(2004)年以降の調査に係る職員らにおいて作為的に記載したというものではなく、また、上記のとおり、年報における記載が実際の調査方法と相違することを認識していた一部の職員・元職員らとしても、ことさら不正確な内容のものにしようとした意図までは認められないが、正確性や信頼性が強く求められる国の統計資料に誤った記載がなされたままであることを放置することは、重大な問題であり、問題の是正を怠ったものであると言え、到底許されるものではない。年報の記載と実際の調査方法の記載の相違について認識していなかった幹部職員らにしても、同様に、到底許されるものではなく、記載の相違に気づき、それを是正することができなかったことについての監督責任が問われなければならない。また、統計調査方法の開示の重要性の認識が欠如していたものと言わざるを得ない。

2. 平成16(2004)年以降の東京都における抽出調査の実施に伴い必要であった復元処理が実施されなかったことの評価等

- 本件に関わる文書としては、平成15(2003)年5月22日付で当時の担当課の企画担当係長名で毎月勤労統計調査に係るシステム担当係長あてに通知された「毎月勤労統計調査全国調査及び地方調査の第一種事業所に係る調査の抽出替えに関する指定事業所の決定及び指定予定事業所名簿作成について」という事務連絡がある。

この事務連絡に添付された「毎月勤労統計調査全国調査及び地方調査の第一種事業所に係る調査の抽出替えに関する指定事業所の決定及び指定予定事業所名簿作成要領」においては、「事業所規模500人以上の抽出単位においては、今回から全国調査でなく、東京都の一部の産業で抽出調査を行うため注意すること。」との記載がある。この事務連絡は、雇用統計課長の決裁を経た上で、係長名で指示を行っている。

この事務連絡と併せて、企画担当係からシステム担当係に東京都の事業規模500人以上の事業所における産業ごとの抽出率を復元処理するための作業依頼や必要な資料の提供等がなされ、システム担当が東京都における抽出調査に伴い必要となるシステムの改修を適切に行っていれば、今般の必要な復元処理がなされていなかったという問題は生じなかったはず

である。

- なお、当時の担当課長の供述によれば、「抽出調査としたことについて、覚えていないが当時自分が決裁したと思われる決裁文書を見たらそのように残っていたのでそうなのだと思う。ただ、抽出していたとしても労働者数に戻す復元を行っていれば問題ない。」との認識であった。復元プログラムを入れたか否かの記憶もないが、統計の集計に当たっての復元プログラムの重要性に対する認識も低かったと言わざるを得ない。

また、当時の統計情報部長は、供述において「それ以外の抽出率の違いなど認識していなかった。」、「連続している統計は変更点がなければ、あまり内容を見ることもなく決裁していた。」と述べており、意識が低かったと言わざるを得ない。

- 一方、職員・元職員のヒアリング調査によれば、企画担当係とシステム担当係との間の作業発注及び作業のフォローアップの仕組みやシステム改修の進め方については、以下のような供述が見られる。

- ・ 抽出替え等によりシステム改修の必要性が生じた場合には、企画担当係とシステム担当係が打ち合わせをしながら、必要な作業を進めていくが、その際にはすべての仕様をペーパーで依頼する訳ではなく、口頭ベースで依頼することもあった。なお、毎月勤労統計調査については、具体的なシステム改修関係の業務処理は係長以下で行われ、一般的には課長や課長補佐が関与しない。
- ・ システム改修の依頼を受けたシステム担当係は外部業者等に委託することなく自前でシステム改修を行うことになるが、毎月勤労統計調査に係るシステムのプログラム言語はCOBOLであり、一般的にシステム担当係でCOBOLを扱える者は1人又は2人に過ぎなかった。このため、一般的にシステム改修を行う場合はダブルチェックを行うが、ダブルチェックができない場合も多かった（平成15（2003）年当時はCOBOLを扱える者は2人いたが、それぞれが別の仕事を分担して処理していたため、当該者同士でダブルチェックをするようなことはなかった。）。
- ・ 一度改修されたシステムのプログラムの該当部分は、それに関連するシステム改修がなされない限り、当該部分が適切にプログラミングされているか検証されることはなく、長期にわたりシステムの改修漏れ等が発見されないことがあり得る。

- 上記の供述を踏まえると、毎月勤労統計調査に係るシステム改修の体制が、事務処理に誤りが生じやすく、発生した事務処理の誤りが長年にわたり発見されにくい体制となっていたことが、この問題の背景にあると言える。こうしたことから、本件についても、例えば、企画担当係から追加でシステム担当係に東京都における規模500人以上の事業所の抽出率を復元処理するための依頼を失念した、東京都の規模500人以上の事業所における産業ごとの抽出率等の必要な資料が渡されなかった、あるいは渡されたが、システム担当が東京都の抽出調査の導入に係るシステム改修をしないまま、その後ダブルチェックがなされず、長期にわたり復元処理に係るシステム改修が行われていない状態が継続した可能性が否定できない。

- このことは職員・元職員のヒアリングの中で「単純なプログラムミスだと思う。」、「システム更改のタイミングでオペレーションが漏れたのではないかと思う。」といった供述が出ていることとも符合し、システム改修の過程において事務処理の誤りを生じやすく、事務処理の誤りのチェックが適正に行われにくい体制上の問題点は職員の間でも認識されていることがうかがわれる。
- このように考えると、本件については、システム改修についての処理の誤りを起こした職員の責任もあるが、それ以上に処理の誤りを起こしやすく、誤りが誤りのまま実施されないように適切なチェック体制を整備せず、また、プログラム改修を部下に任せきりにしていた責任は重い。問題事案の的確な把握を怠った平成15（2003）年以降の統計情報部長及び政策統括官並びに雇用統計課長、雇用・賃金福祉統計課長、参事官（雇用・賃金福祉統計室）及び管理官（雇用・賃金福祉統計室）の責任こそが強く問われるべきである。

3. 公表していた調査対象事業所数に比べて実際に調査した事業所数が少なくなっていることの評価等

- 第2の3. のとおり、調査対象事業者数が約33、200事業所との年報あるいは月報における記載は昭和48（1973）年4月分の月報から記載されていたものであり、遅くとも今般問題となっている抽出調査の開始された平成16（2004）年以降の調査の担当職員らにおいて作為的に記載したというのではなく、また、後述のとおり、年報あるいは月報における記載が実際の調査方法と相違することを認識していた一部の職員・元職員らとしても、ことさら不正確な内容のものにしようとした意図までは認められないが、正確性や信頼性が強く求められる国の統計資料に誤った記載がなされたままであることを放置することは、重大な問題であり、問題の是正を怠ったものであると言え、到底許されるものではない。
- すなわち、政策統括官付参事官（当時）Fによると、対外的に公表している調査対象事業所数に比べて実際の調査対象事業所数が少なくなっていることについて、「良くないと考え、予算担当の職員に予算を増やせないか相談したが、予算の作業が大変になるのでやめてくれと言われた」と述べている。
- このように、公表されていた調査対象事業所数と実際に調査した事業所数が長年にわたり異なっている状態にあったにもかかわらず、こうした状態は是正されることなく、漫然と放置されていたものであり、不適切と言わざるを得ない。
- 雇用統計課長（当時）Aは、公表していた調査対象事業所数と実際に調査した事業所数が異なることを認識していたにもかかわらず、漫然と調査を継続するのみならず、平成23（2011）年8月4日に総務大臣への申請を行うに当たって、この問題を上司や総務省に報告せず、是正の方策を検討することもないまま、調査計画に対象事業所数を記載することとなったが、平成23（2011）年8月15日に、平成24（2012）年1月調査からの抽出率逆

数表を都道府県知事に送付しており、結果として、調査方法を是正する機会を逸しただけでなく、一連の行為の中で、統計調査方法の開示の重要性と法令遵守意識の両方が欠如していたものと言わざるを得ない。

- さらに、平成23(2011)年8月4日の総務大臣への申請は、大臣官房統計情報部長(当時)Bの専決決裁を経た上で厚生労働大臣名で申請がなされている。この申請に係る決裁は、大臣官房統計情報部長の専決により行われた。この申請は、平成23(2011)年3月11日に発生した東日本大震災の被災地である岩手県、宮城県、福島県の3県及び東京電力福島第一原子力発電所周辺の一部地域について、当面の間は調査を実施しないこととすること等に係るものであったが、基幹統計調査及び一般統計調査に係る承認申請等の手続に関する事務処理要領が施行されてから初めての申請となったため、当該事務処理要領に則って、全国調査の調査対象事業所数を「約33,000事業所」と明記した上で申請がなされた。

この申請を受け、平成23(2011)年8月4日に総務大臣から厚生労働大臣に「変更を承認する」旨の通知がなされた。

Bは当時、公表していた調査対象事業所数と実際に調査した事業所数が異なることを認識していなかったが、当該申請に係る決裁権者としてなど担当の局長級職員としての責任を免れない。

- 雇用・賃金福祉統計課長(当時)D及びF、政策統括官付参事官(当時)F及びIは、調査計画に記載していた調査対象事業所数と実際に調査した事業所数が異なることを認識していたにもかかわらず、是正の方策を検討することもなく、漫然と従前のやり方を踏襲し調査を実施しており、結果として調査方法を是正する機会を逸した。このことは、法令遵守意識が欠如していたものと言わざるを得ない。

- これについて、雇用・賃金福祉統計課長(当時)Dは、「一定の予算の範囲内で、サンプル数を単に増やしてしまうと都道府県の負担が増大するため、課長の立場からすると、調査対象事業数を減らすことはある意味仕方ない」「理論上は調査対象事業所数が少なかったとしても、適切に復元処理を行っていれば、一定の誤差の範囲に収めることができ、統計としての精度は確保できるため、統計手法としておかしいわけではない」と述べている。

また、雇用・賃金福祉統計課長(当時)Fは、統計法に基づく総務大臣の承認を受けた調査計画に従い調査を実施しなければならないことを認識しながら、「自分の前任より前から長年にわたり続いてきたため、一定の予算の範囲内で、今から調査事業所数を実際に約33,200事業所に戻してしまうと、都道府県の負担も増加してしまう。都道府県から負担軽減を要望されている中で、実行上、軋轢を生むのを避けるため、やむを得ず前例を踏襲した」と述べている。

しかし、統計の精度を確保しつつ、調査計画と齟齬することなく適切に統計を実施するための方策を考え、それを実行することは、担当参事官として当然のことであるにもかかわらず、それを怠り、結果として調査方法を是正する機会を逸した。こうしたことは、問題を意図的に隠そうしたことまでは認められないものの、法令遵守意識が欠如していたと言わざるを得ない。

い。

- また、大臣官房統計情報部長（当時）C及びE、政策統括官G、H及びJは、公表していた調査対象事業所数と実際に調査した事業所数が異なることを認識していなかったが、抽出替えや調査計画の変更申請などのタイミングにおいて、調査設計・実施方法について自らの確に把握することを怠ったため、この問題を認識する機会を逸し、それを是正できなかったものであり、担当の局長級職員としての責任は免れない。

4. 平成21（2009）年調査以降、東京都の規模30人以上499人以下の事業所の一部で異なる抽出率の復元が行われていなかったことの評価等

- 毎月勤労統計調査の調査表の作成の基礎となる復元倍率について、平成21（2009）年1月の抽出替えに伴い、東京都と他の道府県（全国調査分）の抽出率を異ならせることとなったが、復元方法についてプログラム上必要な処置がなされなかった。
- この時代においても、2. で指摘したような、事務処理に誤りが生じやすく、発生した事務処理の誤りが長年にわたり発見されにくい毎月勤労統計調査に係るシステム改修の体制の問題点は、引き続き解消されていなかったものと考えられる。
- また、年報における抽出率の記載と東京都の規模30人以上499人以下の事業所における実際の抽出率が異なっている点については、毎月勤労統計調査の年報は、正確性が強く求められる国の統計の公表資料であることから、統計調査方法の開示の重要性を認識し、年報の記載について変更された抽出率に基づき、年報の抽出率の表に注釈を加える等の見直しを行うべく、担当者のみならず、管理職員を含め、確認を怠らなければ、年報の記載が事実と相違するような事態は起こらなかった。
- このように考えると、本件についても、システム改修についての処理の誤りを起こした職員等の責任もあるが、それ以上に処理の誤りを起こしやすく、誤りが誤りのまま実施されないように適切なチェック体制を整備せず、また、プログラム改修を部下に任せきりにし、問題事案の的確な把握を怠り、かつ年報の記載についても担当者への適切な確認を促し、自らも必要な確認をすることを怠った管理職の責任こそが強く問われるべきである。
- また、平成23（2011）年8月4日、毎月勤労統計調査の変更について、総務大臣から調査計画の承認を受けた際、調査対象事業所の選定の方法に係る項目において、全国調査のうち、常用労働者を常時30人以上雇用する事業所については、地域別に異なる抽出方法を行わないことを意味する「産業・規模別の層化無作為一段抽出」という方法によって抽出を行うことを調査計画に明記し、承認を受けていた。
一方で、実際には、事業所数が多い東京都は地方調査を実施しない代わりに、鉱業、採石業、砂利採集業等の一部の産業における規模30人以上499人以下の事業所の調査について、

それらの産業が極めて少ないという特殊事情に鑑み、全国調査において定められた全国一律の抽出率とは異なる抽出率を使用して全国調査として実施していた。これにより、承認を受けた調査計画と実際の調査方法との間に一部齟齬が生じることとなった。この際、規模500人以上の事業所についても、東京都のみ抽出調査を実施しており、調査計画と実際の調査方法との間に齟齬が生じることとなった。

- この申請の内容について、雇用統計課長（当時）Aや担当係長は、これまで公表してきた調査方法を安易に申請書に記入したのであり、申請と異なる調査方法を実施したという認識はなかったと述べており、その後の担当者については、東京都の抽出率が他の道府県と異なることを認識している者はいたものの、「産業・規模別の層化無作為一段抽出」との申請と齟齬があるとの認識はないと述べている。

このような齟齬が生じたことについては、「産業・規模別の層化無作為一段抽出」との記載は、地域別に異なる抽出は行わないという意味であり、地方調査の場合、都道府県によって抽出率が異なるのが当然であったことから、全国調査についても、地域によって抽出率が異なることに違和感を持たなかったことが要因として考えられる。

- この調査計画の承認の申請は、大臣官房統計情報部長（当時）Bの専決決裁を経た上で、厚生労働大臣名で申請がなされている。Bは当時、東京都の規模30人以上499人以下の事業所において他の道府県と異なる抽出率によって調査を実施していることを認識していなかったが、当該申請に係る決裁権者として担当の局長級職員としての責任を免れず、法令遵守意識が欠如し、不適切な対応であると認められる。

5. 平成27（2015）年1月調査からの事務取扱要領の見直しに係る事実関係に対する評価等

- 平成26（2014）年4月の抽出替えに伴う事務取扱要領の担当課長である雇用統計課長（当時）Dは、「東京都の規模500人以上が実際には抽出調査であったことを隠す意図は全くなく、平成26（2014）年4月の事務取扱要領から記載を落とした理由は、既にだいぶ前から抽出調査で行われていること、特定の都道府県（東京）のことをわざわざ全国の都道府県に送付する事務取扱要領に書かなくても良いと考えたこと、都道府県には抽出率逆数表を示すので、あえて要領に記載しなくても実作業に影響はないと考えたことを踏まえたものである」と述べており、東京都の規模500人以上の事業所が抽出調査であることを隠蔽する意図があるとまでは認められなかった。

- また、Dは、「事務処理要領はテクニカルな文書であるため、要領の改正について、上司である大臣官房統計部長に相談した記憶もないし、相談する必要もないと考える。また、隠蔽の意図はない。」と述べている。

平成27（2015）年1月の抽出替えに伴う事務取扱要領については、決裁を取っておらず、各都道府県に送付されていた。過去の事務取扱要領は大臣官房統計情報部長の決裁を経ており、事務取扱要領が毎月勤労統計調査の実施に当たって重要であるとの認識を持っていた

と考えられる。そうであるにもかかわらず、Dは決裁を取ることや上司に相談することなく、事務取扱要領の記載を変更する判断を行っており、文書決裁規程の解釈如何にかかわらず、不適切な対応である。

6. 平成16（2004）年から平成23（2011）年の調査の再集計値の算出に必要な資料の一部の存在が確認されていないことに対する評価等

- 平成16（2004）年から平成23（2011）年の調査の再集計値の算出には、先に述べたとおり、①平成19（2007）年1月分調査の旧対象事業所分の個票データ、②平成21（2009）年の抽出換え時点における旧産業分類の指定予定事業所名簿、③平成16（2004）年から平成22（2010）年までの雇用保険の事業所別頻数データの3つすべてが揃う必要がある。
- このうち、①の個票データに関しては、平成19（2007）年1月は調査対象事業所の入替え時であったため、新旧対象事業所の両方を調査しているが、旧対象事業所分の個票データが確認されていない。このため、調査対象事業所入替え時のギャップ修正を行うことができない。当該個票データは、統計法第2条第11項に規定する調査票情報に該当し、平成19（2007）年1月当時、毎月勤労統計調査規則、行政文書分類基準表（厚生労働省文書管理規程に基づき大臣官房統計情報部雇用統計課が定めた行政文書の保存規則）において、少なくとも3年間は保存することとされていた情報である。その後、平成21（2009）年行政文書分類基準表においては5年間、平成23（2011）年行政文書分類基準表においては常用保存することとされた。また、平成23年4月には公文書管理法が施行され、厚生労働省文書管理規程に代わり定められた厚生労働省行政文書管理規則に基づき厚生労働省大臣官房統計情報部雇用・賃金福祉統計課が定めた標準文書保存期間基準においても常用とされた。このため、当該文書の保存期間は満了になっておらず、当該文書の存在が確認できないことは、標準文書保存期間基準等、調査票情報の取扱いに反するものであり、統計法及び公文書管理法に照らし、不適切な取扱いであると言わざるをえない。
- また、②の名簿に関しては、平成22（2010）年に産業分類の変更を行った際に、新産業分類による抽出率逆数表を作成しておらず、再集計を行うためには、抽出率逆数表を作成しなければならない。このためには、平成21（2009）年の抽出換え時に作成した、旧産業分類の指定予定事業所名簿に掲載されている事業所を新産業で分類しなおさなければならない。その上で母集団事業所名簿を比較して抽出率逆数表を作成する必要があるが、当該指定予定事業所名簿は、行政文書分類基準表において、3年保存とされており、現在ではその存在が確認できない。当該指定予定事業所名簿の保存期間は満了しているものの、その廃棄に当たっての公文書管理法に基づく内閣総理大臣の同意の存在は確認できないものである。
- ③の平成16（2004）年から平成22（2010）年までの雇用保険の事業所別頻数データに関しては、当時（公文書管理法施行前）の厚生労働省文書管理規程における1年未満の

期間保存が必要な資料に該当し、永久保存が必要な資料には該当しないため、保存されておらず、その存在が確認されていない。

- 当時の担当職員によれば、総務省のガイドライン改正を受けて、大臣官房統計情報部雇用統計課の標準文書保存期間基準を改正し、調査票情報の保存期間を「常用」とした。しかしながら、毎月勤労統計調査規則については平成29（2017）年8月10日の改正まで当該ガイドライン改正に伴う改正がなされなかったことは、文書管理に対する意識の低さを伺わせるものであるなど、統計法及びガイドラインへの適切な対応を怠ったものと言わざるを得ず、文書管理の責任者である課長級職員の責任は免れない。
- 他方で、再集計を行うために必要なデータ等の一部は、いずれにしても、保存期間が満了しており、引き続き、それを確認するための努力が継続されるべきとしても、その存在が確認できない現時点では、当該期間については、再集計ができないことは事実である。

7. 平成27（2015）年10月からの調査方法の見直し等の議論の中での事実関係に対する評価等

- 雇用・賃金福祉統計室長（当時）Fは、これまでの調査方法の問題を認識していたにもかかわらず、漫然と調査を継続するのみならず、平成28（2016）年10月の変更申請に向けての総務省との協議の中で、同省担当者から調査計画に「規模500人以上の事業所については、全数調査とする」と記載するように指摘があった際に、これまでの調査方法の問題を上司や総務省に報告しなかった。Fは、調査の改善に向けての一連の議論や手続の過程において、規模500人以上の事業所はあくまで原則であり、東京都は例外扱いである、ということが読み込めるよう、「原則として全数調査」としようとしたが、これまでとあまり変わらないなら従前のままにする」こととした旨述べており、結果として、調査計画と実際の調査方法を合わせて公表する機会を逸した。
- 政策統括官（当時）E及びその後任の政策統括官（当時）Gは、これまでの調査方法の問題を認識していなかったこともあり、当該問題を是正するに至らなかったが、調査の改善のための議論を進める中で、調査対象事業所の選定方法を含めた毎月勤労統計調査の調査設計・実施方法について自らの確に把握することを怠ったため、これまでの調査方法の問題を認識する機会を逸したものであり、担当の局長級職員としての責任は免れない。

8. 平成30（2018）年1月調査以降の集計方法の変更に際しての事実関係に対する評価等

- 雇用・賃金福祉統計室長（当時）Fは、これまでの調査方法の問題を前任の室長から聞いて認識していた。その上で、ローテーション・サンプリングの導入に伴い、一定の調査対象事業所を毎年入れ替える必要が生じるが、抽出率が年によって異なるため、東京都の分も適切に復元処理を行わなければローテーション・サンプリングがうまく機能しなくなると考え、東京都

についても復元処理がなされるよう、システム改修を行うとの指示を部下に行っていたと述べている。この点、これまで東京都が抽出調査であったことを隠蔽しようとするまでの意図は認められなかった。

- 一方で、Fは、ローテーション・サンプリングの導入により、プログラム改修の前後で集計結果に段差が生じると予想し、要因分析を行っていたと述べているが、集計方法の変更に関する一連の対応の中で、東京都の一部の事業所に関する復元処理による影響について、「東京都分を的確に評価すると誤差は0.2%程度であり、正直、誤差の範囲内であると思っていた」と述べており、復元処理による影響を過小評価し、これまでの調査方法の問題、さらには当該機能追加及びそれによる影響について上司への報告をせず、必要な対応を怠った。

また、Fは東京都を抽出調査としていることの影響について、後任であるIに対し、復元処理の影響は大したことはない旨の誤った認識に基づく引継ぎを行っており、結果的に、Iが平成30(2018)年1月調査以降の給与に係る数値の上振れの要因分析をする際に、東京都を抽出調査としていることの影響を考慮しなかった原因を作り出しており、不適切な対応であると認められる。

- 政策統括官(当時)Hは、在任中に当時の担当室長Fから「東京都の規模500人以上の事業所については全数調査を行っていない」旨の説明を受けた(説明を受けた時期は平成29(2017)年度の冬頃であったと述べている。)。その際Hが、公表資料と齟齬があるのであれば手続き的に問題であり、「然るべき手続きを踏んで修正すべき」旨指示したと述べているが、統計技術的な問題となる復元は当然行われていると思い込んでいたと述べており、その後の処理はFに委ね、放置した。Hが復元処理の有無を含めた調査設計・実施方法について自らの的確に把握し、部下であるFへの適切な業務指示及びその後のフォローアップ等を行っていれば、今般の事案に対する早期対応が可能となったと考えられることから、適切な対応を行わなかったと認められる。また、後任者であるJに対し、東京都の規模500人以上の事業所については全数調査を行っていない旨を引き継いでおらず、適切な対応を行う機会を逸した。

9. 平成30(2018)年調査の実施に当たっての事実関係に対する評価等

- 雇用・賃金福祉統計室長(当時)Fは、漫然と従前のやり方を踏襲し、一連の通知の中で、総務大臣から承認を受けた「500人以上事業所全数調査」とする調査計画に反する内容を通知させた。Fは、このような一連の行為の中で、調査方法の開示の重要性と法令遵守意識の両方が欠如していたものと言わざるを得ない。
- また、指定予定事業所名簿及び指定事業所名簿は、政策統括官(当時)Hの決裁を経た上で政策統括官名により通知されているのは当時、これまでの調査方法の問題を認識していなかったためだが、当該通知及び上記通知に係る決裁権者としてなど担当の局長級職員としての責任を免れない。

10. 平成30（2018）年1月調査以降の給与に係る数値の上振れの問題についての事実関係に対する評価等

- 雇用・賃金福祉統計室長 I は、平成30（2018）年1月調査以降の毎月勤労統計調査における給与に係る数値の上振れについて、平成29（2017）年までの調査については東京都の規模500人以上の事業所に係る抽出調査分の復元処理を行っていないこと及び平成30（2018）年以降の調査では復元処理を行っていることを知りながら、前任者から東京都の抽出調査を復元していなかったことの影響は大きくないと聞いていたことから、これを当該上振れの要因分析において考慮せず、結果として不正確な説明を行った。

11. 平成31（2019）年調査の実施等に当たっての事実関係に対する評価等

- 神奈川県、愛知県、大阪府における規模500人以上の事業所を抽出調査とする内容の通知の担当部署の責任者であった雇用・賃金福祉統計室長 I は、これまでの調査方法の問題を認識していたが、標本数の多い都道府県で規模500人以上の事業所が増えてきている状況を踏まえ、都道府県の負担等を考慮し、総務大臣から承認を受けた「500人以上事業所全数調査」とする調査計画に反する調査方法を、漫然と継続して実施するのみならず、東京都に加えて他府県にも拡大しようとした。このことは、法令遵守意識が欠如していたものと言わざるを得ない。
- 神奈川県、愛知県、大阪府における規模500人以上の事業所を抽出調査とする内容の指定予定事業所名簿の通知は政策統括官（当時）Hの決裁を経た上で政策統括官名により通知されている。Hは当該通知については認識していないとのことであるが、当該通知に係る決裁権者としてなど担当の局長級職員としての責任を免れない。
- 神奈川県、愛知県、大阪府における規模500人以上の事業所を抽出調査とする内容の指定事業所名簿の通知は政策統括官 J の決裁を経た上で政策統括官名により通知されている。Jはこの時点では本件通知の問題点を認識していなかったが、当該通知に係る決裁権者としてなど担当の局長級職員としての責任を免れない。
- 雇用・賃金福祉統計室長 I は、平成30（2018）年12月13日の統計委員会委員長及び総務省との打ち合わせにおいて説明が必要になったことを受けて初めて、これまでの調査方法の問題を政策統括官 J に報告したものであり、これまでの調査方法の問題を知らずながら上司に報告せず、適切な対応を怠った。また、政策統括官 J 及び雇用・賃金福祉統計室長 I は、平成30（2018）年12月20日に厚生労働大臣に一報を行った際に、同月21日に予定していた毎月勤労統計調査の10月分確報の公表及びその内容について説明しなかったことについて、その時点では実態がきちんと分かっていない中で特に注記せずにそのまま公表すると判断した旨述べている。I は大臣に報告をしなかった理由について、そこまで思いが至らなかったと述べており、意図的に報告をしなかったとまでは言えないが、このような対応は、

慎重さに欠け、軽率な行為であった。

12. 統計法との関係等

(1) 統計法の規定

- 平成19（2007）年に新しく制定された統計法の第9条第1項においては、基幹統計調査を行おうとするときは、あらかじめ、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。また、統計法第11条第1項においては、第9条第1項の承認を受けた基幹統計調査を変更しようとするときは、あらかじめ、総務大臣の承認を得なければならないこととされている。
- 統計法第60条第2号においては、「基幹統計の作成に従事する者で基幹統計をして真実に反するものたらしめる行為をした者」についての罰則が設けられている。「本号は、（中略）基幹統計の内容を意図的に歪めた者を処罰することを定めたものである。」「基幹統計をして真実に反するものたらしめる行為」とは、基幹統計を作成する過程において、通常の方法によって作成されるはずの結果と異なる結果を意図的に生ぜしめる不正な行為という。具体的には、基幹統計調査の実施に当たって、架空の調査票を捏造する行為、調査票に記入された報告内容を改ざんする行為、基幹統計調査の集計過程においてデータを改ざんする行為などが該当する。調査票の審査過程における適正な修正行為や基幹統計の精度を高めるために推計方法に改善を加える行為が「真実に反するものたらしめる行為」に当たらないことは言うまでもない。」と解されている。（平成21（2009）年2月「逐条解説 統計法」（総務省政策統括官（統計基準担当）））なお、統計法第60条第2号違反の罪の時効期間は3年である。
- 明らかになった事実関係及び職員の証言等によれば、統計法との関係は、以下のとおりと整理できる。

(2) 平成23（2011）年の変更承認に係る整理

- 平成23（2011）年8月調査以降の毎月勤労統計については、全国調査の調査対象事業所数が約33,000事業所である旨や産業・規模別の層化無作為一段抽出で行う旨の記載を含む調査計画により、平成23（2011）年8月4日に統計委員会に諮問され、同日に総務大臣から厚生労働大臣に承認がなされている。その後の調査において、全国調査の調査対象事業所数をこれに沿ったものとしないう場合や、地域別に異なる抽出方法を行う場合には、予めその旨の調査変更に係る総務大臣の承認を得なければならないが、その承認を受けないまま、約33,000事業所よりも1割程度少ない調査対象事業所数で全国調査を行うとともに、東京都の規模500人以上事業所についてのみ抽出調査を実施し、また、東京都の規模30人以上499人以下の事業所についてのみ全国調査として実施した。これにより、承認を受けた調査計画と実際の調査方法との間に一部齟齬が生じることとなったものであり、統計法第9条及

び第11条に違反するものと考えられる。

(3) 平成29(2017)年の変更承認に係る整理

- 平成30(2018)年1月調査以降の毎月勤労統計については、「規模500人以上事業所については全数調査」である旨の記載を含む調査計画により、平成28(2016)年11月に統計委員会に諮問され、平成29(2017)年2月に総務大臣から厚生労働大臣に承認がなされている。その後の調査において、東京都における規模500人以上事業所について抽出調査を行う場合には、予めその旨の調査変更に係る総務大臣の承認を得なければならないが、その承認を受けないまま同抽出調査を行った。これにより、承認を受けた調査計画と実際の調査方法との間に一部齟齬が生じることとなったものであり、統計法第9条及び第11条に違反するものと考えられる。
- もっとも、平成30(2018)年1月調査以降の調査においては、従来適切な復元処理が行われていなかったものについて復元処理が開始されており、これはより統計の精度を高めるためのものであるから、意図的に「基幹統計をして真実に反するものたらしめる行為」(統計法第60条第2号)をしたとまでは認められないものと考えられる。
- また、平成29(2017)年以前の調査については、総務大臣による承認を受けた調査計画には、規模500人以上事業所について全数調査を実施することが明記されておらず、その限りにおいては統計法第9条及び第11条に明確に違反するとまでは言えないものの、公表されている年報において、規模500人以上事業所については「抽出率1/1」及び「全数調査」と明記されていることを踏まえれば、いずれにしても、統計法の趣旨に照らして、不適切な対応であったものと考えられる。
- 平成16(2004)年からシステムの改修が行われる直前の平成29(2017)年まで、抽出調査への変更に伴い必要となる復元処理が適切に行われなかったことについては、統計の精度に問題のある行為ではあるが、架空の調査票を捏造する行為、調査票に記載された報告内容を改ざんする行為、基幹統計調査の集計過程においてデータを改ざんする行為などではないことから、明確に「真実に反するものたらしめる行為」に該当するとまでは認められず、また、当時の担当者からのヒアリングによれば、調査結果に大きな影響を与え得るとの認識まではなかったということであることから、意図的とまでは認められないものと考えられる。

第4. 総括

- 国民生活に直結する各種政策立案や学術研究、経営判断等の礎として、常に正確性が求められ、国民生活に大きな影響を及ぼす公的統計において、このような統計法違反を含む不適切な取扱いが長年にわたり継続しており、かつ、公表数値にまで影響を与えていたということは、

信じがたい事実であり、言語道断である。

- 今般の事案について調査を行った結果、まず浮かび上がってくるものは、担当者はもちろんのこと厚生労働省として統計の正確性というものに対するあまりにも軽い認識である。統計は「数値が物語る」ものであるのだから、どのような前提条件の下で行われた調査の結果得られた数値であるのかについては、綿密に明らかにしなければならない。これは、統計に携わる者としての基本中の基本である。統計は、調査方法により結果が変わるのであり、だからこそ、調査方法を正確に開示することは、結果と同じくらい重要であるということについて、考えが甘すぎると言わざるを得ず、行政機関としての信頼が失われた。
- 今般の事案でも、適正な手続きを踏んだ上で抽出調査を行い、集計に当たってこれに適切に復元処理を加え、それをきちんと調査手法として明らかにしていれば、何ら問題はなかったとも言える。たとえ調査を行う地方自治体の事務負担への配慮があったにせよ、統計を歪めることなく、そのような制約条件の中で如何にして統計としての有効性を確保していくのかに知恵を絞るのが、統計に携わる職員としてのあるべき姿であろう。
- また、統計がどのような形で利用されているのかということについて、想像力が著しく欠如していたと言わざるを得ない。今般の事案では、結果として、雇用保険、労災保険等において、多数の国民に対し、追加給付の支払いが必要な事態となっている。職員は、統計を単なる数値としてしか見ていなかったのではないか。その先にある国民の生活を想起すれば、このような杜撰な対応が長年にわたり継続するような事態にはならなかったであろう。
- さらに、組織としてのガバナンスの欠如についても、指摘せざるを得ない。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付いても、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、結果として、外部からの指摘で初めて問題が公になる。これは、単に統計の問題に留まらず、行政機関としての信頼の問題である。
- 今般の事案の背景には、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」組織となってしまうと、省内からあまり注目を浴びることもなく、その結果、統計行政がフレッシュな視点でチェックを受けることなく行われてきたこともあるのではないか。今般の事案を、単に統計に関わる部門が引き起こした問題と断じるだけでは、また、同じことが繰り返されかねない。厚生労働省が組織をあげて全省的に対応していく覚悟が問われている。
- 本委員会としては、まず、厚生労働省に猛省を促したい。その上で、今後このようなことが二度と起きないように、真摯に再発防止に取り組んでほしい。統計に携わる職員の意識改革を図るための研修の強化、統計部門の組織の改革とガバナンスの強化、統計に対して全省的に取り

組むための体制の整備などが柱となろう。

- また、統計は社会を映す鏡であり、その在り様は社会の在り様に合わせて不断に見直されていかなければならない。今般問題となった毎月勤労統計調査そのもののあるべき姿についても、時代の変化に対応したものとなるように点検していくことが求められているのではないか。
- 最後に、本報告書で明らかになった事実関係及び関係職員の対応の評価に基づき、関係職員の厳正なる処分が行われることを望む。

(以上)