

今回の統計問題

1. 毎月勤労統計調査に係る事案の概要

【毎月勤労統計】

調査概要

○調査内容

常用労働者5人以上雇用する事業所の雇用、給与及び労働時間について毎月の変動を把握（全国調査及び地方調査）、1～4人雇用する事業所については毎年7月における状況を把握（特別調査）。

○調査時期

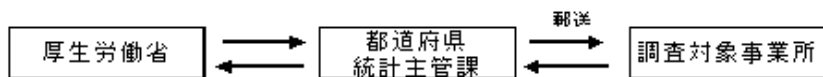
・全国調査及び地方調査：毎月 ・特別調査：毎年7月

○調査客対数（全て抽出調査）

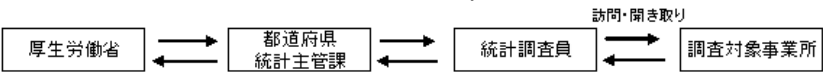
- ・全国調査 約33,000事業所（平成30年の回収率：約83%）
- ・地方調査 約43,500事業所
- ・特別調査 約25,000事業所（平成30年の回収率：約90%）

○調査方法・調査経路

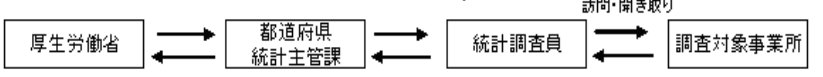
・常用労働者を常時30人以上雇用する事業所 郵送・オンライン



・同5人以上30人未満雇用する事業所 調査員・オンライン



・同1人以上5人未満雇用する事業所 調査員



○予算額：1,170,718千円（H31年度）、1,247,111千円（H30年度）

主な結果

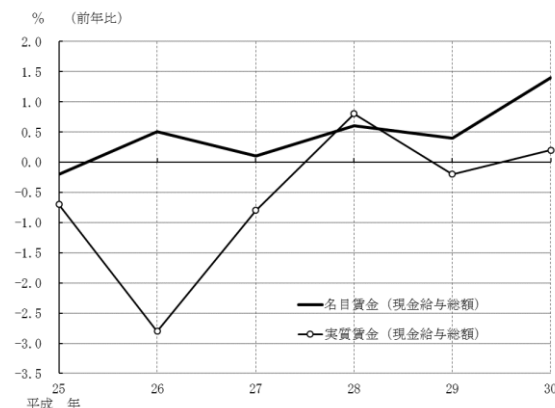
（平成30年・実数・前年比）

名目賃金（現金給与総額）	323,547円	1.4%増
一般労働者	423,462円	1.6%増
パートタイム労働者	99,825円	1.3%増
実質賃金（現金給与総額）		0.2%増
総実労働時間	142.2時間	0.8%減
パートタイム労働者比率	30.88%	0.19ポイント増

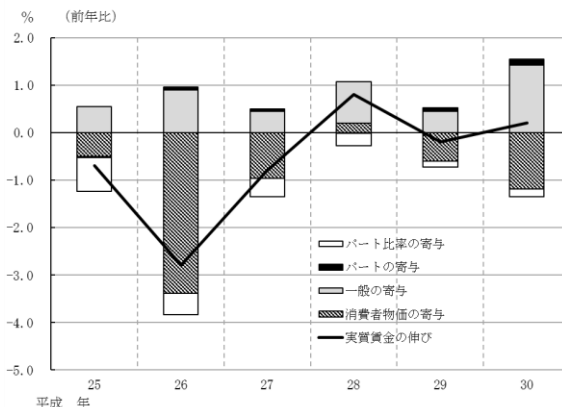
利活用例

- ・雇用保険の基本手当日額の算定に用いる賃金日額の範囲等の算定資料として、毎月きまって支給する給与を利用
- ・月例経済報告、経済財政白書等において、賃金等の動きを利用
- ・企業等の労働条件決定の際の参考資料

【賃金（前年比）の推移】



【実質賃金（現金給与総額）の前年比の要因分解】




「毎月勤労統計調査」に係る今般の事案の概要について

1. 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

- 「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が、実際は、東京都について抽出調査となっていた（平成16年から現在まで）。
- 具体的には、東京都における「500人以上規模の事業所」の調査対象事業所数は、全数調査であれば1,464事業所であったところ、実際には491事業所（平成30年10月分）とおおむね3分の1となっていた。

2. 統計的処理として復元すべきところを復元しなかったことについて

- 「500人以上規模の事業所」について、東京都のみ他の道府県と異なる抽出率となっていたが、平成16年～29年の間、公表する賃金等の全国データを作成する際、東京都の抽出調査の結果について統計的処理（抽出率による復元）を加えることなく、全数調査の結果として取り扱っていた。
- 東京都における「499人以下規模の事業所」等についても平成21年～29年の間、一部に異なる抽出率の復元が行われない集計となっていた。

 これらの結果、統計上の賃金額が低めになっているという影響があった。

3. 調査対象事業所数について

- 確認できた範囲では、平成8年以降、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た。

（平成31年1月11日公表）

今般の事案への対応について

1. 「再集計値」の作成・公表について

- 公表値において行うべき復元を行っていなかった平成16年～29年までの期間のうち、復元に必要なデータ等が存在する平成24年以降について、改めて集計した結果を「再集計値」として公表（平成31年1月11日公表済）。
- ※ 「きまって支給する給与」の「再集計値」と「公表値」とのかい離は、金額ベースでは平均0.6%（詳細は別添参照）。
- 従来 of 公表値については、時系列比較の観点から、今後も引き続き提供していく。

2. 全数調査の実施について

- 毎月勤労統計調査の実施については、正確性・継続性に配慮しつつ、「500人以上規模の事業所」の全数調査を6月から実施しているところ。
- 全数調査の実施に当たっては、回答があった全ての事業所を集計することに加え、5月以前で抽出されていた事業所のみを集計を行い、比較できる情報を提供することなどを検討する予定。

(参考) 雇用保険、労災保険等の追加給付に伴う「給付のための推計値」の作成について

- 今般の事案により、毎月勤労統計調査の平均給与額の変動を基礎としてスライド率等を算定している雇用保険制度等における給付額に影響が生じている。このため、平成16年以降に雇用保険、労災保険、船員保険の給付を受給した方の一部及び雇用調整助成金など事業主向け助成金を受けた事業主に対し、遡及して追加給付を実施。
- 平成16年に遡って追加支給を行うに当たり、「きまって支給する給与」に関して毎月勤労統計調査を基礎として加工し、「給付のための推計値」を作成。
 - ※ 具体的には、「再集計値」を作成した平成24年～29年における「再集計値」と「公表値」の
かい離幅の平均（約0.6%）を平成16年の公表値に加え、平成24年3月分までを公表値の伸び率に合
わせて推計。

(別添) きまって支給する給与の再集計値

		再集計値	公表値	かい離			再集計値	公表値	かい離			再集計値	公表値	かい離					
		円	円	%			円	円	%			円	円	%					
平成 24年	1月	260,216	259,230	0.4	平成 26年	1月	259,340	257,735	0.6	平成 28年	1月	257,651	256,261	0.5	平成 30年	1月	261,131	260,186	0.4
	2月	262,775	261,798	0.4		2月	260,727	259,064	0.6		2月	259,822	258,570	0.5		2月	261,501	260,571	0.4
	3月	264,423	263,557	0.3		3月	263,001	261,351	0.6		3月	262,380	261,064	0.5		3月	264,897	263,976	0.3
	4月	265,288	264,388	0.3		4月	266,105	264,410	0.6		4月	264,613	263,178	0.5		4月	267,505	266,570	0.4
	5月	261,559	260,653	0.3		5月	262,570	260,686	0.7		5月	259,541	258,089	0.6		5月	264,095	263,179	0.3
	6月	263,166	262,262	0.3		6月	263,941	262,102	0.7		6月	262,130	260,632	0.6		6月	265,931	265,087	0.3
	7月	262,653	261,695	0.4		7月	263,164	261,290	0.7		7月	261,829	260,353	0.6		7月	265,175	264,333	0.3
	8月	261,320	260,326	0.4		8月	261,786	259,938	0.7		8月	259,950	258,464	0.6		8月	263,723	262,846	0.3
	9月	261,530	260,493	0.4		9月	262,875	261,019	0.7		9月	260,600	259,109	0.6		9月	263,685	262,820	0.3
	10月	262,870	261,692	0.5		10月	263,632	261,659	0.8		10月	261,916	260,363	0.6		10月	265,723	264,863	0.3
	11月	262,396	261,543	0.3		11月	263,514	261,571	0.7		11月	261,732	260,240	0.6					
	12月	262,299	261,398	0.3		12月	263,315	261,502	0.7		12月	262,144	260,521	0.6					
平成 25年	1月	258,397	257,253	0.4	平成 27年	1月	258,024	256,660	0.5	平成 29年	1月	259,004	257,429	0.6					
	2月	260,596	259,413	0.5		2月	258,421	257,074	0.5		2月	260,435	258,975	0.6					
	3月	262,058	260,853	0.5		3月	260,604	259,251	0.5		3月	262,377	260,744	0.6					
	4月	265,220	263,932	0.5		4月	264,469	263,065	0.5		4月	265,808	264,214	0.6					
	5月	261,195	259,835	0.5		5月	259,682	258,381	0.5		5月	261,197	259,541	0.6					
	6月	262,353	261,015	0.5		6月	261,835	260,547	0.5		6月	263,371	261,765	0.6					
	7月	261,417	259,950	0.6		7月	261,250	259,952	0.5		7月	263,231	261,634	0.6					
	8月	260,661	259,206	0.6		8月	259,489	258,158	0.5		8月	261,109	259,426	0.6					
	9月	261,012	259,504	0.6		9月	260,062	258,727	0.5		9月	262,587	260,933	0.6					
	10月	262,716	261,149	0.6		10月	261,319	259,928	0.5		10月	262,922	261,128	0.7					
	11月	262,995	261,354	0.6		11月	260,825	259,463	0.5		11月	262,997	261,419	0.6					
	12月	262,349	260,735	0.6		12月	260,983	259,702	0.5		12月	263,696	262,041	0.6					

2. 賃金構造基本統計調査に係る事案の概要

【賃金構造基本統計】

調査概要

- 調査内容
主要産業に雇用される労働者について、その賃金の実態を労働者の雇用形態、就業形態、職種、性、年齢、学歴、勤続年数、経験年数別等に把握
- 調査時期：毎年7月
- 調査客体数：約78,000事業所（労働者約165万人）
※回収率約72%（平成30年）
- 調査方法
都道府県労働局及び労働基準監督署からの郵送により調査票を配布・回収、ただし一部については都道府県労働局及び労働基準監督署の職員並びに統計調査員が客体事業所を直接訪問し調査票を配布・回収
（調査経路）
厚生労働省-都道府県労働局-(労働基準監督署)-(統計調査員)-報告者
- 予算額 217,356千円（H31年度）、148,992千円（H30年度）
（オンライン調査導入経費等 56,705千円を含む）（試験調査費 14,912千円を含む）

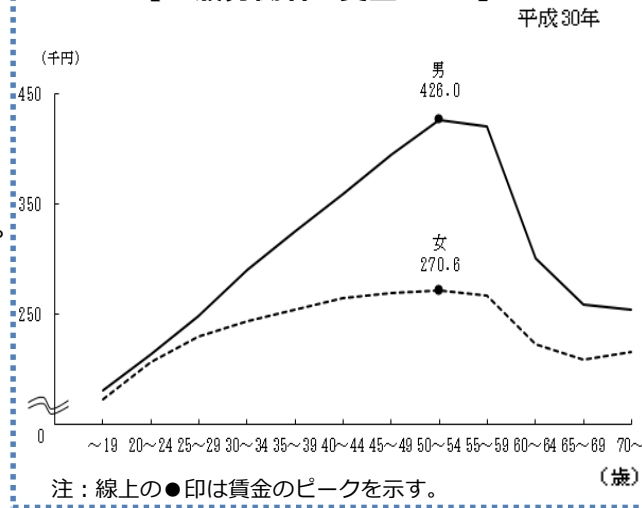
利活用例

- ・中央最低賃金審議会における最低賃金改定の目安を定める際の資料として利用（1時間当たり賃金分布等）
- ・労災保険給付の休業給付基礎日額の最低・最高限度額の算定資料として利用（年齢階級別賃金分布）
- ・待機児童解消や介護離職ゼロなどの重要政策を推進する上で、職種別や勤続年数別の賃金を用いて、保育士、介護士等の処遇の実態を確認（職種別平均賃金）
- ・「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」における企業認定基準を定める際の資料として利用（役職者に占める女性割合）

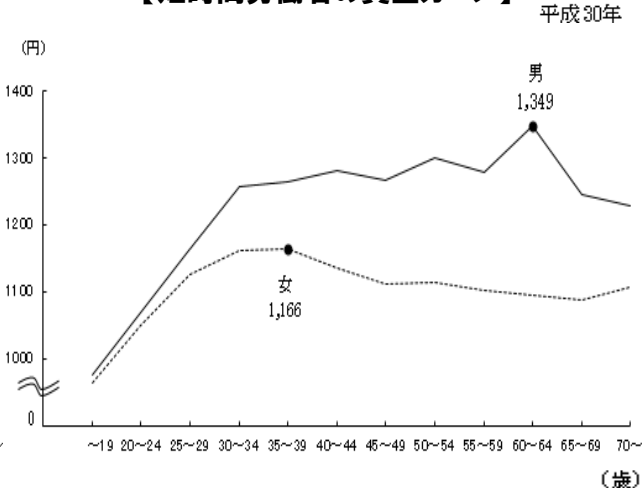
主な結果

一般労働者の賃金は、
男女計は306,200円、
男性では337,600円、
女性では247,500円で、
男女間賃金格差（男性＝100）は73.3。
短時間労働者の時間当たり賃金は、
男女計は1,128円
男性では1,189円
女性では1,105円
（平成30年賃金構造基本統計調査より。
賃金はいずれも6月分の所定内給与額）

【一般労働者の賃金カーブ】



【短時間労働者の賃金カーブ】



「賃金構造基本統計調査」に係る今般の事案の概要について

1. 調査員調査により実施するとしている配布・回収とも郵送調査により実施していたことについて

- 調査計画では、調査員調査により実施するとしているが、実際は調査票の配布・回収ともにほぼ全ての事業所について郵送調査により実施していた。
- 調査員は実際に任命されており、事業所からの照会対応（調査の説明）、調査票の審査、事業所への疑義照会、未提出事業所への督促などに携わっていた。

2. 報告を求める期間について

- 調査計画では、提出期限について「調査票を調査実施年の7月31日までに都道府県労働局長に提出する」と規定しているが、実際は、これよりも早い提出期限を定め報告者である事業所に通知している例があった。

3. 調査対象の範囲について

- 調査計画では、調査対象範囲に日本標準産業分類による「宿泊業, 飲食サービス業」を含めているが、そのうち産業小分類766「バー, キャバレー, ナイトクラブ」については抽出の母集団から除外し、調査対象としていなかった。

(平成31年1月28日公表)

今般の事案への対応について

生じた問題点・更なる改善点

問題① 調査方法

調査計画では調査員調査。
実際は調査票の配布・回収ともにほぼ全て郵送。

課題① 報告者負担の軽減

・報告義務者は各事業所の事業主。ただし、賃金情報等を把握していない場合、本社で調査票を記入。企業、回収する行政ともに負担。
・紙媒体に記入する負担が大きい。

課題② 行政事務の効率化

問題② 提出期限

督促期間の確保等のため、調査計画(7月31日)よりも早い提出期限を定めた例あり。

問題③ 調査対象範囲

調査計画では「宿泊業、飲食サービス業」全体を対象。実際は、そのうち「バー、キャバレー、ナイトクラブ」を調査非対象となっていた。

統計委員会の答申を踏まえた2019年調査計画

- ①「郵送調査」を基本としつつ、統計調査員等により督促・回収
- ②調査票は本省から事業所に直接配布(労働局等を介さない)
- ③本社一括調査の実施
※大臣が指定する企業は、本社等が傘下の事業所分を本省に報告
- ④電子媒体による調査の試行的な実施
(オンライン化に向けた過渡的な対応)

運用上の工夫

回収業務や督促履歴を本省と労働局がオンタイムで管理・共有

運用上の工夫

本省配付により提出期限(7月31日)を統一

- ⑤「バー、キャバレー、ナイトクラブ」を含め調査

運用上の工夫

時系列比較において混乱が生じないように丁寧に情報を提供

3. 各種報告書

「毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会」について

1 目的

- 毎月勤労統計調査における今般の事案について、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ことを目的とする。

2 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・会計学
	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)
(事務局長)	柳 志郎	弁護士 (元日本弁護士連合会常務理事)
	名取 俊也	弁護士 (元最高検察庁検事)
(特別監察参与)	五十嵐 康之	弁護士 (元日本弁護士連合会事務次長)
	沖田 美恵子	弁護士 (元東京地方検察庁検事)

3 活動状況

- 平成31年(2019年) 1月17日から2月27日にかけて全19回開催。
- 追加調査においては、職員等延べ69名、実人数59名に対してヒアリングを実施。

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)概要

- 統計の専門家を委員長とした外部有識者による「毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会」による報告書。
- 延べ69名の職員・元職員に対するヒアリングや関係資料の精査等を踏まえ、毎月勤労統計調査に係る様々な問題、指摘等について、事実関係とその経緯や背景を明らかにした上で、これに対する責任の所在について委員会として評価。

事実関係

- ①少なくとも平成8(1996)年以降、調査対象事業所数が公表資料よりも1割程度少なかった。
- ②平成16(2004)年1月調査以降、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が、調査年報の「全数調査」という記載と相違。
平成29(2017)年に変更承認を受けて以降は、調査計画に記載された内容（「全数調査」）に違反。
- ③平成16(2004)～29(2017)年調査までの東京都の規模500人以上の事業所等について、抽出調査をするも、集計上必要な復元処理が行われず。
- ④平成16(2004)～23(2011)年調査の再集計に必要な資料の一部の存在が確認できない。
- ⑤平成23(2011)年に変更承認を受けた調査計画に記載された内容（調査対象事業所数、全国統一の抽出方法）どおりに調査が行われなかった。
- ⑥平成27(2015)年調査の事務取扱要領から、東京都の規模500人以上の事業所について抽出調査とする旨が記載されなくなった。
- ⑦平成30(2018)年のサンプルの入替方法の変更に併せ、東京都の規模500人以上事業所の抽出調査に復元処理を行うシステム改修。
- ⑧平成29(2017)年に変更承認を受けた調査計画に記載された内容（規模500人以上の事業所は全数調査）に反し、平成31(2019)年調査で抽出調査を東京都で行い、さらに3府県で行おうとした。
- ⑨平成30(2018)年9月にサンプルの入替方法の変更に伴う数値の上振れの指摘を受けた際、統計委員会に、復元を行うこととしたことを説明せず。

関係職員の対応と評価等

- ・課長級職員を含む職員・元職員は、事実を知りながら漫然と従前の取扱を踏襲。部局長級職員も実態の適切な把握を怠り、是正せず。
適切な手続を踏まなかったこと、復元処理を行わなかったこと、調査方法を明らかにしなかったことについて、統計調査方法の開示の重要性の認識、法令遵守意識の両方が欠如（平成29(2017)年の変更承認以降は統計法違反）
- ・抽出調査の開始時には、規模30人以上499人以下の事業所についての平成15(2003)年までの集計方法の廃止※に伴う調査対象数の増加の抑制に配慮。
※全体のサンプル数が限られている中、標本数の多い特定の地域・産業の実質的な抽出率を半分にし、他を増やすことによって同程度の確からしさが得られる手法。
- ・抽出率の変更担当からプログラム担当への作業発注・フォローアップの過程で連携ミスや誤りが生じやすい体制。管理職は、システム改修を部下に任せきりにし、問題の把握を怠り、適切なプログラム改修が実施されなかった。
- ・一部、標準文書保存期間基準等に反する不適切な取扱いがあった。
他方、再集計に必要なデータ等の一部は、保存期間が満了。
- ・これまで公表してきた調査方法を調査計画に安易に記載したという認識。
（平成23(2011)年の変更承認以降は統計法違反）
- ・実作業に影響ないと、課長級職員が判断し、決裁や上司への相談を経ずに対応したのは不適切。他方、供述によれば、隠蔽しようとする意図までは認められず。
- ・課長級職員は、サンプルの入替方法の変更に機能するようシステム改修を指示。供述によれば、抽出調査を隠蔽しようとする意図までは認められず。
- ・サンプル数が多い県については、統計上問題ないと担当が判断し、東京都と同じように実施しようとした。課長級職員は法令遵守意識が欠如。部局長級職員も決裁権者としての責任を免れず。
- ・前任者の誤った認識に基づく引継ぎにより、復元処理をするようになったことを説明しなかった。

総括

- 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で、統計法違反を含む不適切な取扱いが長年継続し、公表数値に影響を与えたことは言語道断。行政機関としての信頼が失われた。
- 統計の正確性や調査方法の開示の重要性等、担当者をはじめ厚生労働省の認識が甘く、専門的な領域として「閉じた」組織の中で、調査設計の変更や実施を担当者任せにする姿勢や安易な前例踏襲主義など、組織としてのガバナンスが欠如。
- 統計に携わる職員の意識改革、統計部門の組織の改革とガバナンスの強化、幹部職員を含め、組織をあげて全省的に統計に取り組むための体制の整備等に取り組むべき。今後、引き続き具体的な再発防止策等を検討。
- 本報告書における事実関係、評価等に基づき、厚生労働省が猛省し、関係職員の厳正なる処分が行われることを望む。

追加報告書(平成31年2月27日)概要 ①

<追加調査の手法等>

- 追加調査においては、職員等延べ69名、実人数59名に対してヒアリングを実施。今般の事案に関係する4都府県からもヒアリング。
※ 1月報告におけるヒアリングは延べ69名であるが、実人数は37名。
- 調査の対象は、今回の事案を中心としつつ統計法違反等を含む不適切な取扱いが疑われる事案(統計法違反、対外的な説明と実態が相異、統計の専門的な視点から不合理な点等)。
- 弁護士3名による事務局を設置。職員・元職員への聴取は委員及び事務局員で実施。

<主な不適切事案>

平成16年 東京都大規模事業所について抽出調査実施・適切な復元処理せず

- 東京都の大規模事業所(500人以上規模の事業所)について、全数調査することとしていたところ、平成16年1月調査分から抽出調査を実施し、かつ、適切な復元処理が行われなかった。
→ 「きまって支給する給与」が低くすることにより、雇用保険等の給付が過少になった。
- 課長以下の判断により抽出調査決定。精度が確保できること、自治体等の負担軽減を図ることが理由(P6)
- 適切な復元処理がなされなかった理由は判然としない(当時のシステム改修担当は死去)(P7)

平成21年 東京都中規模事業所の一部で他道府県と異なる抽出率を使用・適切な復元処理せず

- 東京都の中規模事業所(30人以上499人以下規模の事業所)について、全国一律の抽出率で調査を実施することとしていたところ、平成21年1月調査分から一部で他の道府県と異なる抽出率を用いて調査を実施し、かつ、適切な復元処理が行われなかった。
- 統計の精度を確保することを目的に抽出率を変更。その影響は軽微であるとの係長の判断により、適切な復元処理が行われなかった。(P7)

平成23年 実際の調査方法と異なる計画で変更承認申請を実施(震災対応)

- 平成23年1月調査分から、被災3県の調査の一部を行わないことの申請の際に、実態とは異なる全国一律の抽出率を用いる旨を記載し申請。【統計法違反】
- 担当者は、震災対応が中心であったため、深く考えないまま、例外的な東京都の取扱いを記載することなく申請。P12)

平成26年 事務取扱要領中の抽出調査である旨の記載削除

- 事務取扱要領(都道府県担当者が行う事務の要領)において、東京都の大規模事業所は抽出調査を行う旨の記載があったが、東京都のみに関する記載であって他県に影響ない等との課長の判断により、平成26年7月に発出した要領からはその旨の記載が削除された。(P10)

平成27年～28年 実際の調査方法と異なる計画で変更承認申請を実施(ローテーション・サンプリング方式導入)

- 平成27年にローテーション・サンプリング方式導入の議論が行われた毎月勤労統計の改善に関する検討会において、課長・補佐が全数調査である旨説明。(P11)
- ローテーション・サンプリング方式導入等のための申請の際に、実態とは異なる大規模事業所を全数調査とする旨を記載し申請。【統計法違反】
- 変更申請の過程で総務省からの照会に対し、室長・補佐が相談し、全数調査である旨回答。(P12)

平成29年 平成30年から適切な復元処理を実施する旨を決定し、システム改修を実施

- 平成16年以降東京都の大規模事業所について、適切に復元処理がされていなかったところ、ローテーション・サンプリング導入の際、適切な復元処理ができるようにとの室長の判断により、システム改修担当者に復元の指示。(P14)
- 本来あるべき処理をし、正確な統計調査を実施するのは当然と考えていた旨供述。(P15)

平成29年11月頃 政策統括官が室長に対し、「然るべき手続を踏んで修正すべき」旨指示

- 室長は政策統括官に対し、東京都の大規模事業所について全数調査を実施していない旨説明。
- 政策統括官は、室長に対し「然るべき手続を踏んで修正すべき」旨指示。この指示が、総務省に報告する旨であることは両者の認識が一致。(P15)

平成30年 統計委員会におけるギャップに関する議論において、適切な復元処理による影響を説明せず

- 平成30年1月調査分からの給与の上振れ(ギャップ)について、統計委員会において説明を求められた際、室長は、抽出調査を実施し、適切な復元処理を行っていなかったことを知りつつも、その影響は小さいと考えていたために要因分析の際に考慮せず、これを説明しなかった。(P16)

<厚生労働省の省及び担当課(室)の組織としての対応の評価等>

今般の事案の経緯について、「組織的隠蔽」が疑われると指摘されることがあることに鑑み、追加調査・審議においては、事実関係の調査をより慎重に進めるとともに、参考となる法律の規定、裁判例、有識者の意見をも聴取するなどして検討した。

本委員会としては、公的な場において、毎月勤労統計について、虚偽の申述をしたことをより重要視すべきと考える。

(1) 虚偽申述について

- 平成27年検討会・平成28年のローテーション・サンプリング方式導入の変更申請で全数調査と説明・記載するなど、公的な場で、課(室)の長の判断の下、真実に反することを認識しながら、事実と異なる虚偽の申述を行った。
- 担当課(室)の長の判断の下、部下の協力を得ながら行われたもので、単にその申述をした担当者の個人の責任にとどめるべきではなく、課(室)という組織としての独自の判断による行為と評価すべきであり、厳しく非難されるべき。

(2) 「組織的隠蔽」問題について

- 「組織的隠蔽」の概念は多義的であり、確定的な定義や見解は見当たらない。本委員会として「隠蔽」の有無として取り上げるべきと考えたのは、法律違反・極めて不適切な行為(違法行為等)。「隠蔽行為」とはその事実を認識しながら意図的にこれを隠そうとする行為(故意行為)。
- 不適切な取扱いに関与した担当課(室)の職員らは、主観的には、統計数値上の問題はない、あるいは、許容範囲内であると捉えており、本人や省、担当課(室)にとって極めて不都合な事実、深刻な不正等と捉えたとは認められない。担当課(室)の職員らにおいて、綿密な打合せや周到な準備などの形跡はなく、不適切な取扱いがいずれ露見するような、その場しのぎの事務処理をしていた。
- 担当課(室)の職員らにおいて、意図的に隠したとまでは認められず、「隠蔽行為」があったとはいえない。

(3) 担当課(室)の組織としての独自の判断・怠慢による不適切な取扱いについて

- 「組織的」とは、①団体の長(大臣)やこれに準ずる者が違法行為等を認識した上でその実行を意思決定し、その意思に従って組織的に違法行為等が行われた場合、②下部組織において違法行為等が行われること又は行われたことを認識し、かつ、これを積極的に認容する行為を行った場合。(下部組織においても同様の「組織的」行為が行われることはあり得る。)
- 担当課(室)で、その長を含む複数職員らが、不適切な取扱いをしてきたことは事実。担当課(室)長や一部職員らが、部長(統括官)等の幹部や統計委員会、総務省等と適切な情報共有をせず、課(室)という組織としての独自の判断・怠慢により不適切な取扱いがなされてきたものがあったと認められる(※)。このような取扱いは本委員会として到底容認できない。
※平成28年承認申請時、室長が補佐に、総務省に対して、「原則」全数調査である旨を記載することを相談させたこと等

(4) 厚生労働省の担当部長(統括官)以上の幹部の対応について

- 統括官(当時)は、平成29年11月頃から平成30年1月頃、抽出調査との報告を室長から受けた際、「然るべき手続きを踏んで修正すべき」旨指示。統括官は、総務省に報告し公表すべき旨の指示だったとの認識。不適切な取扱いの容認とは認められず、この対応をもって、「隠蔽があった」とは評価できない。
当該統括官以外の幹部は、抽出調査であることすら認識せず、関与していないと認められる。
- 部長(統括官)の消極的対応や次官等のヒアリング結果からは、次官等の上層部から指示等は認められない。省幹部レベルでは、組織的隠蔽と評価することも、非難すべき組織としての独自の判断が行われたとも認められない。
- 省幹部の管理監督責任が問われるべき。統計の重要性の認識の甘さ、マネジメントの機能不全、ガバナンスの欠如などを強く非難する。厚生労働省には猛省を促す。

<全体の評価等>

- 公的統計の意義やその重要性に対する意識の低さ、幹部職員の公的統計に対する無関心(基本的構図・評価は1月報告と同様)
- 調査計画変更の際の手続きルールの明確化と外部チェック機能の強化等の8項目の再発防止策を提案
- 本委員会として、統計を巡る問題について、府省全体の取組の検討を視野に入れつつ、今後必要に応じて検討を続けていく。

賃金構造基本統計問題に関する緊急報告（概要）

（平成31年3月8日 総務省行政評価局）

調査の目的

平成31年1月の基幹統計の点検（以下「一斉点検」という。）において、厚生労働省が、賃金構造基本統計調査の点検結果（3つの問題点等）を遅れて公表した事案について、その「仕事のやり方」の諸問題を明らかにすること

調査に至る経緯

- 一斉点検は、毎月勤労統計における不適切事案を受け、政府の統計全体の信頼性・正確性の確保等を目的として行われたもの
- 厚生労働省は、賃金構造基本統計調査について、点検結果は、当初「問題ない」としていたが、それを踏まえた政府全体の点検結果の公表の後になって、報告すべき3つの事実が確認されたとして報告・公表
- 点検の目的に照らし、また、正確を旨とする政府の公表で、このような事態の発生は異例かつ問題。関係閣僚の協議の結果、行政機関の業務の評価・監視を実施している総務省行政評価局が、調査を求められた。

調査概要

以下の事項に係る関係当事者（延べ23名）の認識や行動のヒアリングと関係資料収集※

- 1 厚生労働省が調査計画と異なると確認した3つの事実（平成31年1月28日公表）
 - ✓ 計画では調査員調査であるのに郵送調査していたこと（郵送調査問題）
 - ✓ 計画より早い提出期限を定めていたこと（期限前倒し問題）
 - ✓ 「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と（対象範囲問題）
 - 2 今回の事案（一斉点検）と関係ある取組等5件
 - ① 平成29年1月の統計の一斉点検
 - ② 平成30年6月実施の試験調査
 - ③ 平成31年1月16日～24日の基幹統計一斉点検
 - ④ 平成31年1月25日～28日一斉点検の追加点検
 - ⑤ 平成31年1月30日の統計委員会への諮問準備
- ※ 国民の関心の高い関連情報の洗い出しに留意

1 点検と報告漏れ等への対処について

○ 厚生労働省の危機管理対応に次の問題点

- ✓ 平成30年12月以降、信頼確保のため、所管統計の点検は必要と考えられるところ、一斉点検に至るまで具体的な作業を指示していない。
- ✓ 郵送調査問題については、同年12月下旬に把握して後の政策統括官の指示が不明確。統計委員会への調査計画の諮問を含め、政策統括官と担当官の間での打合せが不足

○ 総務省の一斉点検の発注方法に改善の余地

2 3つの問題点について

「遵法意識の欠如」と「事なかれ主義の蔓延」が問題の根底

(1) 郵送調査問題:

- i 郵送調査自体は、統計調査の手法の一つ。調査バイアスについて統計的な見地から評価等必要
- ii 調査票の配布・回収の方法が、調査計画等では明らかでない。統計のユーザー等に誤解を与えないように改善されるべきである。
- iii 問題の実務の開始時期は特定できなかったが、厚生労働省が公表した時点で判明していた平成18年より遡るであろうと推測でき、仮説を提示

(2) 期限前倒し問題:

- i 前倒し回収自体は、調査員調査において実務の必要からも調査対象者の便宜からも必要な実務。調査バイアスについては、統計的な見地から評価等必要
- ii 調査計画における期限、期日の定めに関し、用語の定義、公表の仕方を整理して改めるべき
- iii 問題の実務の開始時期は特定できなかったが、平成20年までは遡ることができる。最初からこのような実務であった可能性

(3) 対象範囲問題:

- i 統計で示される数字の意味・内容に影響を与え得る問題。ユーザーの信頼を裏切るもの。速やかに統計的な見地から検証を行い、調査計画の修正が必要
- ii 調査計画等の公表を、iの修正結果を踏まえ、速やかに改善すべき
- iii 調査の対象としていた産業分野について調査していない実務の始期は特定できていない。少なくとも平成20年までは遡ることが可能である。

3 計画と実態のかい離に関し、10年以上前に認識された課題が措置されず放置され続けてきたことについては、以下のとおり

- 担当室レベルでは、10年以上前に、少なくとも郵送調査問題と対象範囲問題について認識がある職員あり
- 統計調査の実施体制についての課題認識は、郵送調査に関連あり
- 少なくとも担当室レベルでは、その後、改善取組を継続。30年度の試験調査はその一環
- 直近の政策統括官室幹部レベルでは、担当室レベルで10年以上前から課題を認識し、検討されてきたことについて深い認識がない。両レベル間のコミュニケーション不足。一斉点検時の報告漏れにも影響
- 課題のうち、回収率の確保については一定の成果

4 上記1～3を踏まえ、以下について指摘

- 「遵法意識の欠如」と「事なかれ主義の蔓延」の打破が急務
- 郵送調査という方法は、データを集めるための調査実務における方策であったが、正式な手続を踏まなかったため問題化。厚生労働省は、調査環境の悪化と調査に動員できるリソースの限界という課題を認識し、現場の状況を把握しつつ、賃金構造基本統計調査の実施方法・体制について必要な措置を採るべき
- 厚生労働省政策統括官の統計担当部門は、組織内のコミュニケーションが欠落(幹部への情報集約と担当への指示が機能不全)。厚生労働省は、賃金構造基本統計という製品のメーカーとしての責任を果たすという視点から、組織と運営を見直し、ガバナンスを高めるべき

毎月勤労統計調査事案の再発防止に関する指摘①

毎月勤労統計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【毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会】(平成31年1月22日)

今後このようなことが二度と起きないよう、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。

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【毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会】(平成31年2月27日)

そこで、本委員会は、これまでの調査を踏まえ、以下の再発防止策を提案する。なお、統計全般について、府省をまたがる政府全体での取組も検討されているところである。ここで提案する再発防止策は、厚生労働省の省内で取り組むことができる一案であり、その具体策においては厚生労働省自身が自助努力と自浄作用により国民の信頼回復に向けて検討することを望むものである。

- ・ 調査設計、推計方法(調査の計画、抽出、実査、有効回答、集計などの 基本情報の開示を含む。)など、詳細な調査内容の正確かつ迅速な公開
- ・ 統計調査の内容や手法に計画との乖離や誤りなどを関係者や第三者が発見した場合、速やかに問題を報告し、迅速に対応するための体制整備
- ・ 統計調査の実査における国と地方自治体との関係を風通しの良いものとし、問題が発見された場合、速やかに相互に指摘し合える体制の構築
- ・ 幹部職員も含め、職員に対する統計の基本知識の習得や意識改革の徹底
- ・ 統計法の遵守を徹底するとともに、調査計画を変更する場合の担当部署内の手続きのルールの特明確化
- ・ 国民生活に直結する行政を担う者としての責任の自覚とガバナンスの強化を目的とした管理職を含めた研修の強化
- ・ 他府省や民間の統計専門家などとの人事交流や相互研鑽の機会の拡充などを通じた「開かれた組織」への変革と外部チェック機能の導入
- ・ 統計部門の業務遂行能力の強化及びそのためのリソースの拡充

毎月勤労統計調査事案の再発防止に関する指摘②

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(平成31年2月27日)に対する意見書【統計委員会(5委員)】(平成31年3月6日)

(3) 再発防止策は適切か

「監察委員会追加報告」は、再発防止策について最後に述べられているが、今般の事案を、統計技術的・学術的に考えた時の重大性に対する認識が不足しているように思われる。学術の世界で、このようなデータの不正やねつ造、盗作などがあれば、間違いなく学界から追放されることは、研究不正に対する最近の事案からも明らかである。それほどに、重大な事案であり、当然ながら再発防止策も本事案が学術的側面を多く含むことを勧告してなされるべきである。

統計委員会委員の意見書についての審議結果を受けた厚生労働省への情報提供の要望【統計委員会担当室】(平成31年3月11日)

② 統計技術的・学術的観点からは、以下のような再発防止策が考えられますが、厚生労働省として、これらについてどのように考えますか。

1) 個票データおよび集計関連情報など統計作成に必要となるデータの長期保存(過去の遡及推計作成の障害にならないようにするとともに、第三者が推計結果を再現するために、過不足のないデータ・情報の保存・提供を可能とする体制を確立する)

2) 学界をはじめとする統計利用者の要望やニーズを把握し、迅速かつ適切に統計に反映する仕組みづくり(利用者ニーズを無視した前例踏襲の統計作成を抜本的に改める、例えば、利用者から批判されてきた断層の縮小に向けた精度改善の取り組みがしっかりなされる仕組みづくり<リスクテイクを嫌い、問題を先送りする組織体制・組織文化の一扫>が不可欠)

3) 新しいニーズに迅速に対応できる統計システムの整備

4) 統計技術的な観点を統計組織に定着させるための人事システムへの変更(毎月勤労統計の事案のように不適切な程度が深刻な場合、統計部門の最高幹部として、統計技術的な知見を有し、統計に関するリスク管理のできる高度な専門家を計画的に確保・育成するなど人事システム自体を変更)

毎月勤労統計調査事案の再発防止に関する指摘③

厚生労働省毎月勤労統計調査における不適切な方法による調査に関する声明【日本統計学会】(平成31年1月28日)

以下の点を中心にして政府全体の統計作成機関に関する検討を進める過程で、本学会は、専門的な立場から協力する所存である。

- ・統計作成部局における統計教育を体系化し、経験を蓄積できる体制を構築すること。
- ・特に基幹統計については、当該分野の専門家および統計調査法の専門家を含む常設の研究会を設置すること。
- ・集計プログラム確認の手続きを調査設計に組み込むこと。
- ・統計法にしたがって調査設計・推計方法など、調査計画の詳細を公開すること。

厚生労働省の統計法違反をめぐる経済統計学会からの声明【経済統計学会】(平成31年2月21日)

関係各機関に対しては、政治権力から独立でなければならないという近代統計の原点に立ち返り、また統計の真実性の確保という戦後の統計法の精神に思いを致し、公的統計の社会的使命を改めて確認するよう願う次第である。同時に、公的統計の品質保証のフレームワークに則り統計作成業務を遂行することを要望する。

賃金構造基本統計調査事案の再発防止に関する指摘

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～ 〈概要〉【総務省行政評価局】(平成31年3月8日)

○「遵法意識の欠如」と「事なかれ主義の蔓延」の打破が急務

○郵送調査という方法は、データを集めるための調査実務における方策であったが、正式な手続を踏まなかったため問題化。厚生労働省は、調査環境の悪化と調査に動員できるリソースの限界という課題を認識し、現場の状況を把握しつつ、賃金構造基本統計調査の実施方法・体制について必要な措置を採るべき

○厚生労働省政策統括官の統計担当部門は、組織内のコミュニケーションが欠落(幹部への情報集約と担当への指示が機能不全)。厚生労働省は、賃金構造基本統計という製品のメーカーとしての責任を果たすという視点から、組織と運営を見直し、ガバナンスを高めるべき

「公的統計の総合的品質管理を目指して(建議)」の概要

令和元年6月27日
統計委員会

1. 統計作成プロセスの適正化

① PDCAによるガバナンスの確立

- ・各省は、調査実施後に統計幹事の下で調査計画の履行状況、利活用状況等を点検・評価
⇒ マニュアルや調査計画の速やかな改善、利活用が低調な調査の中止や調査事項の削減
- ・総務省(統計委員会)は各省の点検・評価結果を確認して、改善要求。計画承認審査の重点化

② 分析的審査機能の強化

- ・各省統計幹事の下に調査担当から独立した審査担当を配置。統計委員会と連携して活動

2. 誤り発生への対応

① 外部指摘や、誤り発見時の対応ルール策定 (速やかな訂正、報告様式、原因分析、再発防止策の検討)

② 行政利用の把握(統計のリコール制度)

- ・EBPM委員会を通じ、各統計の利用状況を把握。結果誤りや調査内容変更時の連絡ルール策定

3. 統計作成の基盤整備

① PDCA、分析的審査体制の速やかな整備。社会経済情勢の反映、ICTや行政記録の活用による調査内容・方法の見直し等の改革機能強化、人材の計画的育成

② 統計局、統計センターによる各省支援(人材派遣、研修生受入れ、各省支援窓口、調査の共同実施)

③ 都道府県の統計調査員の適切な管理、大規模調査実施年の業務量増への対応

④ 毎勤統計の旧式システムからの脱却(改修が容易なシステムへの計画的な移行)

特別監察委員会及び総務省行政評価局調査の指摘事項

指摘事項	概要
<ul style="list-style-type: none"> ● 事務担当者の職務怠慢や事なかれ主義の蔓延 ● 法令遵守意識の欠如 	<p>調査方法が公表内容と異なっていることや適切な復元処理が行われていないことなどを認識しながら、安易に前例を踏襲したり、誤りを改めることに伴う業務量の増加や煩雑さを避けたいといった動機などにより、長年にわたり、不適切な取扱いを放置してきた。(毎勤)</p> <p>現場で調査票の配布・回収を郵送で行っていたことは、正式の手続を踏まなかった。(賃講)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 国民生活への大きな影響に対する想像力の欠如 	<p>統計業務に携わる担当者さえ、統計の意義や重要性についての意識が備わっていないため、雇用保険、労災保険等について追加給付を行わなければならないという国民生活に重大な影響を及ぼすことを想定していなかった。(毎勤)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 統計に対する幹部職員の無関心とガバナンスの欠如 	<p>幹部職員には統計の知識や業務担当の経験がないものが多く、統計に係る業務を統括する立場にある幹部職員ですらも、部下職員から不適切な取扱いについて報告を受けながら、明確な指示を出すことなく、また、的確なフォローもせずに問題を解決しないまま放置した。(毎勤)</p> <p>担当者から幹部職員への情報の的確な集約と幹部職員から担当者への指示の浸透のシステムが機能不全である。(賃講)</p> <p>12月の時点で、所管統計全体の信頼回復が急務であるにもかかわらず、その視点からの取組が不十分等厚生労働省には、対応に冷静さを欠いたところがある。(賃講)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 時代の変化に即応した統計の不断の見直し 	<p>統計は社会を映す鏡であり、在り様は社会の在り様に合わせて不断に見直す必要があるため、統計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。(毎勤)</p>