

厚生労働省統計改革ビジョン 2019 の構成案

2019 年 8 月 2 日
東京大学公共政策大学院 川口大司
一橋大学経済研究所 神林龍
慶應義塾大学総合政策学部 中室牧子

I. 統計問題に関する総括

A) 諸報告で提起された問題点のまとめ

1. 考慮すべき材料

- (1) 厚生労働省「毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会」報告書ならびに追加報告書
- (2) 総務省行政評価局「賃金構造基本統計問題に関する緊急報告」
- (3) 第 138 回統計委員会建議 「公的統計の総合的品質管理を目指して（建議）」
- (4) 学会識者からの提言（日本経済学会、日本統計学会、社会調査協会、経済統計学会、など）

2. それぞれの報告書で提起された問題点を羅列するのではなく、公約数的にまとめる。

3. 法的観点（行政法、統計法）、統計技術的観点でまとめられたものであるとの指摘

B) 追加的問題点の指摘（A3 を受けて）

1. 労働行政の政策担当組織が引き起こした事案であるという視点が希薄である。

2. [問題点] 具体的な場面での分析不足ならびに記録不足

- (1) どのような根拠で「影響は軽微」と判断したのか
 - ① H16 の東京都抽出率変更時：不明
 - ② H29 秋の東京都についての復元試算時：0.2%を算出
- (2) この際に専門家の判断をおおごとく考えなかったのはなぜか。なぜ科学的根拠なく判断してもかまわないと考えたのか。
- (3) なぜ記録を残そうとしなかったのか。

3. [理由の推測] こうした事情を引き起こしてしまったのは、
 - (1) 能力不足の問題（抽出比率や復元の影響を算出できる能力がなかった）
 - (2) 科学的根拠を求める必要がないと考えていた。厚生労働省内部に科学的根拠を求める仕組みがなかった。
4. [対応] A で指摘された事項を解決すると同時に、3 の理由を払拭しない限り、再発する恐れがある。そのために、2 つの観点から整理することを提起する。

C) [観点①新統計法の精神の再確認] 統計情報の社会的位置付けの確認

1. 統計情報は国民から負託された「財産」であるという認識が必要。
2. 統計情報は、特定政策の遂行とは独立に作成されるべきもの。意思決定は統計学的判断に基づくべきで、非統計学的判断の介入を排することが求められる。これを担うのは、統計学的訓練を受けた専門的人材であるべき。
3. しかし、過去の日本の統計整備があくまでも行政目的のためだったことに注意（旧統計法第 15 条）。新統計法はこの点において大きな転換があった。しかし、現実には新統計法の「精神」が行政組織に行き渡っていなかったことにも原因がある。統計に関わる判断基準が、純粋に統計学的な観点のみならず、当該行政目的からの評価という観点が常に紛れ込んでいた（この行政目的から考えると、この部分のサンプルを厚くとっておくべき、など）。
 - (1) 統計委員会（当時の統計法）にも問題がなかったわけではない。
 - ① 新統計法の「精神」が行政組織に行き渡っていなかったことには、統計委員会にも反省を求めるべき。
 - ② 変更プロセスにおいて抽出率やサンプリング方法など、統計方法を詳細に報告し、これに専門的意見を付すことを「明確に」義務付けていない。統計委員会と各省庁の統計担当部局との役割分担と責任の範囲が明確に区別されていなかった。
 - ③ 統計委員会が直接個票データに触れて検証しない。
 - ④ 新統計法に基づき行政官や研究者がスムーズに個票データに触れられる環境の整備が遅れた。

D) [観点②労働政策の独自性] 労働政策における統計情報の位置付けの特

徴

1. 当事者協議を旨とする労政審を通じた政策決定において、事務局たる厚労省（労使も？）が客観的統計情報に価値を見出していない。透明性が保たれた統計データをつくることのインセンティブが弱い。
2. 一例であるが「賃金引上げ等の実態に関する調査」は審議会資料を作成するとの理由のもと調査設計に利害関係者である労使代表が関与している。
3. 労働行政は公労使の三者構成に基づいて行われるべきとの原則は理解するが、統計の設計・集計は他の行政から独立して技術的観点から行われなければならない。

E) 具体的再発防止策を列挙

1. IA（報告書）でまとめられた諸点に対応した具体的施策を列挙。ただし、この懇談会では、B、C、Dでそれを超えて、提言をまとめる。

II. 行政組織と統計情報の関係の再整理

- A) これまでに見てきたように厚生労働省の労働分野において一連の統計不正が発生した原因は、政策形成の過程におけるエビデンスの軽視にある。
1. 政策形成過程においてエビデンスが軽視されてきた理由は、労働分野の政策形成における特徴である三者構成による労働政策審議会に原案を提出する事務局が、その原案の作成にあたって、労使の主張に配慮するあまり、エビデンスを用いて政策の方向性を示すことを重視してこなかったためである。また、各分科会の事務局を担当する原局原課にエビデンスに基づく政策提案能力が欠如していたためでもある。
 2. そのため労働政策審議会を担当する事務局におけるエビデンスに基づく政策提案能力を向上させ、エビデンスに基づく原案形成を制度的に担保することが必要である。
- B) [能力向上] エビデンスに基づく政策提案能力を向上させるための方策は二つある。統計を利用し、客観的な根拠を判断の材料として政策提案できる有能な人材を配置すること。統計分析を行うのに必要なデータを

すぐに使える環境を整えること。

1. 労政審事務局には統計分析を用いて政策提案できる有能な人材を配置する。この人材は労政審事務局と政策担当部局とを行き来してキャリア形成をする。
- C) [制度的関与の基本方針] データ整備に関しては、データを基幹統計、一般統計、業務データの3種類に分けて考え、それぞれが持つ課題に応じて整備を行っていく。
1. [人材のキャリアコンサーン] 人材のモチベーションと組織目標を一致させると同時に、複数のキャリアコンサーンを混在させることによって、組織内の結託を防ぎ、統計情報の品質改善と中立的な意思決定を促す。
 2. [決裁権限の見直し] 統計の設計変更など大幅改訂を行うためには局長決裁を必要とする。決裁権限を上げることによって局内での議論を記録に残す仕組みを作る。
 3. [データ整備] 整備を行ったデータはローカルサーバに格納し省内からリモートアクセスできる環境を整える。
 4. 制度的関与については、いくつかの案がある。以下、節を替えて併記

III. 制度改革の提案

A) 基盤的統計の統計委員会への移管・調査局の設立 (A案)

1. 基盤的統計を現業官庁が直接管轄する利点は小さくなってきており、統計委員会直轄へ移管する。
 - (1) [統計の目的と担い手の目的の不一致] 基盤的統計とは、特定の政策を念頭において設計された調査ではなく、経済社会の一般的情報を継続的に集積すべき統計と考える。おおむね、現行の基幹統計に近いが、必ずしも一致するわけではない。この場合、政策遂行組織である現業官庁が直接作成する意義はもともと大きくはない。
 - (2) [調査手法の厳密性の要求] 基盤的統計は、技術的に厳密に統計を維持する自体を自己目的とする。そのために担当者が統計学的知識をもつことは不可欠で、現業官庁の人事/採用システムとの親和性は低い。

- (3) [調査方法の効率性の低下] 基盤的統計を行政窓口を経由させる必要/効率性も小さくなってきている（電子的調査の普及、本社一括回答の採用など。すでに賃金センサスは変更予定）。
2. 厚生労働省の統計リソースは政策的統計/行政情報へ集中させ、現業官庁たる所以である政策立案・遂行機能と密接に関係させる。そのために、既存の統計情報関係のリソースを中心に、調査局を新規再編し、EBPMの担当部局を兼ねる。
- (1) 今回は基幹統計における不正などが大きく取り上げられたが、本来政策担当者であれば自然に注意を払って然るべき一般統計・行政情報の劣化も見逃してはならない（裁量労働制の例、障害者雇用の例）。
- (2) [基盤的統計と政策的統計の性格の違い] ただし、客観的かつ統計学的に正しい統計を指向する基盤的統計に対して、政策的統計は特定政策の立案・遂行に密接に関わる（したがって時間的制約も強い）という性格の違いがある。
- (3) [行政官庁の人材のメンタリティ] そのため、政策的統計/行政情報を担当する人材は、統計学を専門としたメーカーサイドのメンタリティを持つ人材というよりは、特定政策を立案・遂行するという行政官庁本来のメンタリティ（かつ統計学的知識）を有するユーザーサイドの人材を充てる（具体的には経済学などの専門知識を有する人材）。
- (4) 同時に現課から調査局に管轄を移し、調査局に配置されるEBPM分析官が所管する。ただし、行政情報は現課が管理する。
3. ただし、基盤的統計へのアクセスは具体的立案に不可欠である。現行の基幹統計も一般統計も、統計情報が確定した時点で分析用データセットを固定し、調査局においてリモートアクセス等の技術を整備することでEBPM分析官は常時利用可能にしておくべき（包括的利用）。
4. 行政情報システムは、当該政策の遂行のみに特化するのではなく、ある程度の冗長性を許し、政策的統計によるアドホックな情報収集あるいは基盤的統計による継続的な情報収集との接合を可能なように再設計する。
- (1) 行政情報の利用については、行政情報のもつ性質（可塑性、リアルタイム処理）と、EBPMにおいて要求される明証性の担保との関係を考える必要がある。
- (2) 労働局など地方出先機関に留まる情報も収集整理の必要があることを想起する（たとえば就業規則や三六協定）。

B) 調査統計局の新編設立（B案）

1. 基幹統計・一般統計・政策立案を一体的に所管する調査統計局を設立する。そのもとに調査課と統計課を設置する。
 - (1) [政策の立案(調査課)] エビデンスに基づく政策立案を担当する調査課を設置し、原局・原課の協力を得ながら労働政策審議会事務局として政策立案の基礎となる資料作成と各種調整を行う。また、統計改訂の際には統計ユーザーの立場から統計課の行う統計作成に協力する。
 - ① 調査課がもつめる人材は政策分析を行う能力を有し、政策立案をモチベーションとする人材(具体的には経済学などの知識を持つ人材)。
 - ② 調査統計局長は政策分析に対する高い知見を持つ一方で、新設局の理念を効率的に実現する高い管理能力を持つ人材を充てる。内部で適任のものが見つからない場合には外部人材を招へいする。調査課の課長・課長補佐には修士号保有者など現職職員を集める。ここでも必要に応じて外部人材を招へいする。
 - ③ 調査局長、調査課長などEBPM統括官は当面、外部の人材であっても差し支えないが、長期的には内部人材を充てられるようなキャリア開発計画を立てる。環境省の「ナッジユニット」の設立に倣い、国内外の大学院で専門知識を得た若手にリーダーシップを発揮させるというのも一案。
 - (2) [統計の一元管理(統計課)] 基幹統計と一般統計を一元管理し、統計学的に質の高い統計情報を中立的に制作・管理する。
 - ① 統計の設計にあたっては政策分析の視点を欠かすことができないため、統計作成担当課を省内に残す。
 - ② 統計課が求める人材は統計学の専門知識を有し、統計作成をモチベーションとする人材。
 - ③ 原課の管理する行政情報の調査・研究目的のためのデータ整備も行う。
2. [原局・原課] 原局・原課は、設計された政策を遂行する。政策立案に際して調査課に意見を述べ、統計調査の設計に際して統計課に意見を述べる。また、行政情報システムを管理する。

IV. 厚生労働省外部との関係の整理

A) 労政審との関係

1. 労働政策の審議決定能力は労政審に集約される。労政審の事務局機能を充実させることが求められ、この機能と統計情報の作成が対応関係にあるとき、政策決定という観点からも統計情報作成という観

点からも、本来の行政官のモチベーションを高く保つことができる。

2. このため、労政審の事務局を、現課ではなく、調査局（A 案）もしくは調査課（B 案）を中心に構成する。エビデンスに基づく労使協議を促進し、民主主義的な政策決定と科学的政策決定を融合する。
3. ただし、この場合、実際毎勤で問題になったように、統計情報作成に政策的予断を加える可能性がある。これは次の B で対応。

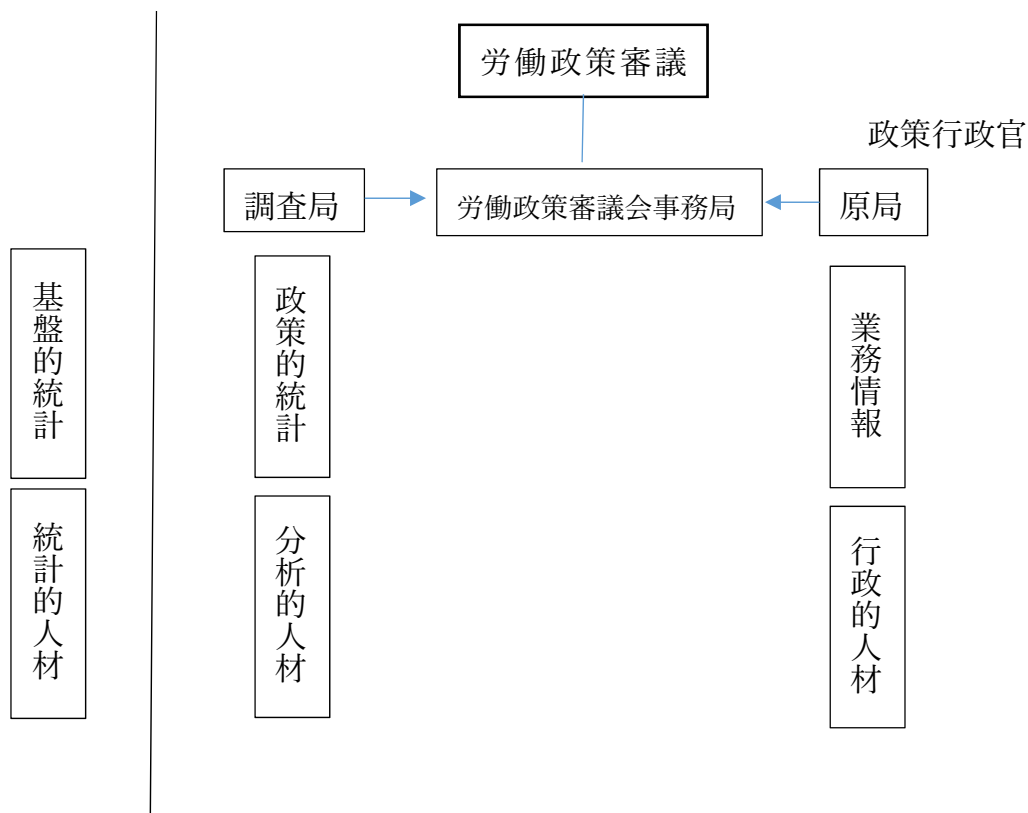
B) 外部視点の確保：ミスの発見、中立性の確保

1. 統計情報の作成、EBPM の実行には中立性が求められる。これに対処するためにいくつかの方法を複数取り入れる。
2. [複数のインセンティブの利用] EBPM 分析官や調査統計局の人材に学識者など、行政官以外のキャリアコンサーンを持つ外部人材を登用する。
3. [データ利用の拡大] EBPM に用いられるデータは調査統計局が独占するのではなく、労政審の構成員（公労使）や外部の研究者にも「同一のデータ」が利用可能になるように技術的整備をする必要がある。事務局原案の科学的根拠をチェックするとともに、労使協議においても客観的科学的根拠に基づくことを要請する。このために、次の情報についても利用可能なように整備する。
 - (1) 過去のデータ
 - (2) 統計情報以外の付随情報
 - (3) 行政データと一般統計・基幹統計とのマッチングキー
4. [ミスの改訂] 統計情報には、明らかな間違いがなくとも、よりよい調査方法や集計方法は常に存在すると考えたほうがよい。新しい提案は外部の利用者から生まれると考えた方がよく、統計情報の生産者はいかに外部に利用してもらうかを評価基準として意識するべきだろう。
5. [データ管理委員会の設立] 行政情報システムの設計・利用環境の改善について、外部の意見を取り入れる仕組みをどう定立するかを考える。

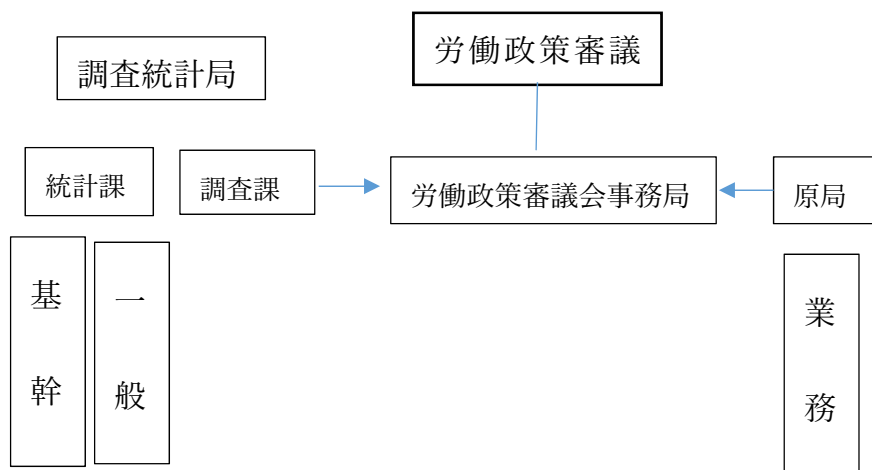
V. 制度改革のタイムラインの設定

- A) 懇談会での最終報告が発表された後、半年～1年後、最終報告での提言の進捗、実装の状況を確認するためのフォローアップ会合を開催する。
- B) それぞれの提案のタイムラインや順番を区切っておく必要があるのではないか。

組織案 (A 案)



組織案 (B 案)



組織案 (B2 案)

