

厚生労働省統計改革ビジョン 2019 に対する提言

2019 年 8 月 20 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

今般の毎月勤労統計調査ならびに賃金構造基本統計調査を巡る一連の不正については、すでに表 1 にまとめられた数々の報告書や建議がなされてきた。また、これら報告書・建議に対応して、すでに厚生労働大臣が国会答弁にて、再発防止策を具体化するにあたっての方向性を示している。すなわち、

1. 統計に関する認識・リテラシーの向上
2. 統計業務の改善
3. 組織の改革とガバナンスの強化

の三点である¹。この三点を軸に、報告書・建議において列挙された具体的な再発防止策を、本懇談会事務局において整理し直したのが表 2 である。本提言では、これら報告書・建議に指摘された「新統計法の精神の再確認」を強調するとともに、「労働政策の独自性」という視点を付け加える。そして、今般指摘された問題を解決するためには、報告書・建議で提示された再発防止策に加え、統計情報を政策提案能力に反映させることが重要であることを提言する。

本提言は、必ずしもすぐに実行可能なことばかりではないかもしれないが、厚生労働省には最大限の努力をもって事態を改善することを期待する。

II. 行政組織と統計情報の関係の再整理

¹ 根拠資料

[観点①新統計法の精神の再確認]

まず、すでに報告書・建議においても言及されている事柄でもあるが、統計情報は国民から負託された「財産」であることを強調する。

公的統計が統治の手段として発達してきたことは歴史が示す通りだが、現在の社会においては、統治手段というよりも公共の福祉を増進するための基礎情報として位置付けられるべきものとなった²。我が国においても、2007年の統計法の全面改正に伴い、あくまでも行政目的だった公的統計が「国民にとって合理的な意思決定を行うための基盤となる重要な情報である」と定義し直され、それを司る統計法は「国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与することを目的」とすることが宣言された。

したがって、統計情報は、原則として、特定政策の遂行とは独立に作成されるべきものである。すなわち、統計情報の作成に関する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極力排することが求められる。また、これを担うのは、統計学の訓練を受けた専門的人材である。これが第一の観点である³。

[観点②労働政策の独自性]

次に、労働政策における統計情報の位置付けについて言及したい。

現在の労働政策は、公労使の三者協議を旨とする労働政策審議会を通じて決定されている。労使の頂上交渉たる性格をもつことから、事務局は現実的な交渉妥結可能性を重視し、客観的統計情報に基づいた原案を提出することに価値を見出していない⁴。政策立案過程に関わらないのであれば、透明性が保たれた正確な統計情報をつくることのインセンティブは弱くなり、統計情報に関するり

² 根拠資料

³ しかし、今般の統計不正で明らかにされた現実には、新統計法の「精神」が行政組織に行き渡っておらず、当時の統計委員会や統計法にも問題がなかったわけではないことを示している。統計委員会は、新統計法の「精神」が行政組織に行き渡るようより努力すべきだったし、審査プロセスにおいては結果表の様式に対するコミットメントを要求し、抽出率やサンプリング方法など調査方法の報告・審査を明確に義務付けてこなかった。また、統計委員会は直接個票データに触れて検証せず、各省庁の統計担当部局の計算結果の報告をまつという消極的な役割しか与えられていなかった。同時に、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も遅れていた。2019年5月に統計法が改正され、改善の方向に動いているとはいえ、こうしたなかで今般の統計不正が起こったという事情は理解しておくべきだろう。

⁴ 何か根拠があるだろうか

テラシーも切磋されない。一例としてあげるならば、「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おり、標本設計等の調査方法の中立性が失われている。

労働政策は公労使の三者構成に基づいて立案・遂行さ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。これが第二の観点である。

[要約]

これまでに見てきたように、一連の統計不正が厚生労働省の労働分野において発生したのは、労働政策の独特の政策形成過程ゆえに、エビデンスを重視するインセンティブに欠けたことに淵源があると要約できる。したがって、労働政策決定のメカニズムを所与として、新統計法の考え方を組織的に共有するためには、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。この原案作成過程で各種統計を十分に利用し、その利用を通じて統計の重要性を認識し、その認識を統計の品質改善につなげていくというサイクルを作り上げることが重要である。統計利用を厚生労働省の政策形成過程の重要な一部と位置付けることなく統計の品質改善は望めない。

[統計情報の政策提案能力への反映]

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。統計情報を利用し客観的な根拠を判断の材料として政策を提案できる有能な人材を配置することと、統計分析を行うのに適切なデータを中立的に使える環境を整えることである⁵。

前者については、労働政策審議会の各事務局に、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とで対応できる。

後者については、一般的にデータへのアクセス費用を低減するだけでなく、データを基幹統計・一般統計・業務情報の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ことが必要である。基幹統計・一般統計・業務統計は、それぞれ政策との距離が異なり、特定政策を念頭においた改変の切迫度も

⁵ ここで中立的というのは、統計情報の作成や利用に独断が入り込んだ場合に客観的な反駁が可能な状態だと考える。

異なる。統計情報を適切に政策提案能力に結びつけるためには、すべての統計情報を完全に同一のルールによって管理することは望ましくない。統計の性格によって管理方法を差別化するべきである。

この際、統計情報の品質管理を担保する必要があるが、その基本方針は三つある。第一に、人材のモチベーションと当該組織の目標を一致させ、人材の能力がいかんなく発揮できるようにし、外部人材を含む異なるキャリアコンサーンをもつ人材を混在させることによって、組織内の結託を防ぐ。第二に、統計の設計変更など大幅改訂を行うためには局長決済を必要とするように決済権限を上げ、局内での議論を記録に残す仕組みを作る。第三に、統計情報へのアクセシビリティを高め、多くの利用者からのチェックが入ることで、問題が生じた場合も早期発見を行う。整備し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物理的環境を整え、データ利用の心理的コストを減少させ、潜在的な利用可能性を大きくすることで恣意的な利用を防ぐことである。

III. 制度改革の提案

人材の育成・登用と適切な統計情報の利用環境を整備することで、エビデンスに基づく政策提案能力を向上させることができるが、この能力を政策原案に結びつけるためには、一定の制度的担保が必要である。以下、二つの考え方を紹介し、その要点を述べる。

[基本方針：統計、調査、行政のスリーライン]

組織的に、統計を管理するグループ（以下、便宜的に統計課と呼ぶ）、調査立案を担当するグループ（同様に調査課と呼ぶ）、政策を遂行するグループ（原課と呼ぶ）のスリーラインを形成し、調査課が EBPM 担当部局として労働政策審議会の事務局原案作成の中心となる。また、統計情報を、基盤的統計、政策的統計、行政情報に分け、それぞれのグループがどの統計を担当するかによって大きく2案に分かれる⁶。

⁶ ここで基盤的統計とは、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るべき統計とする。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。また、政策的統計…

[A 案：基盤的統計の統計委員会への移管・調査局の設立]

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。基盤的統計の性格を考慮すると、政策遂行組織である現業官庁がそれを直接作成する意義はもともと大きくはない。また、基盤的統計は、技術的に厳密に統計を維持すること自体を自己目的とするべきである。そのために担当者が統計学的専門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。さらに、電子的調査の普及、本社一括回答の採用など、基盤的統計の調査実務において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。以上の理由から、基盤的統計を厚生労働省内部より切り離し、統計的人材の専門的キャリア形成を望むことができる専門的独立組織に移管する。

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（調査課）・遂行機能（原課）と密接に関係させる。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、裁量労働制の例や障害者雇用の例など、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ず、リソースの追加投入が必要であることは強調しておく。

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。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トの人材を充てる（具体的には経済学などの専門知識を有する人材）。同時に、政策的統計を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。

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である。また、他の統計調査との接続可能性を担保するためサンプリング名簿に用いた共通事業所番号を個票に格納することが必要である。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。これら行政情報システムに関しても他の統計あるいは他の行政情報との接続可能性を担保するように共通事業所番号や法人番号を個票に格納することが必要である。

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。労働局など地方出先機関に留まる情報も電子化の上、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案：調査統計局の新編設立]

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。

調査課はエビデンスに基づく政策立案を担当し、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。したがって調査課がもとめる人材は、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）である。

統計課は、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。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。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である。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。

新設される調査統計局に求められる人材について、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み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当てるが、必要に応じて外部人材を招へいする。これらの管理職には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。現職職員をEBPM部門の運営に深く関与させた例として、環境省の「ナッジユニット」の設立に倣い、国外の大学院で専門知識を得た若手を登用し、モデル事業の効果測定を担当させることも検討する。

調査統計局の設立に伴い、原局・原課は、設計された政策を遂行する機能に特化する。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

II 節にまとめたように、本提言が重視するのは、統計情報は(a)異なる角度から(b)利用が重ねられることによって、ミスが発見され、品質が改善され、さらに独立性が担保されるという考え方である。III 節に提示された制度改革の具体案をもとに、この考え方を再整理する。

統計情報は、専門的知識が必要であるがゆえに作成過程がブラックボックス化する傾向が強く、今回の統計不正の温床になった。また、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。したがって、統計情報を改善するためには、まず利用者を増やし、さらに利用者が統計作成過程に関心をもつ状況を保つ必要がある。

そのためには、異なる動機から統計情報を利用する状況をつくるのが早道で、たとえば、III 節に提示した EBPM 分析官や調査統計局の人材に、学識経験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ことなどが考えられる。あるいは、異なる利害をもつ公労使の労政審の構成員にもデータを用いる機会を整備することも有用である。

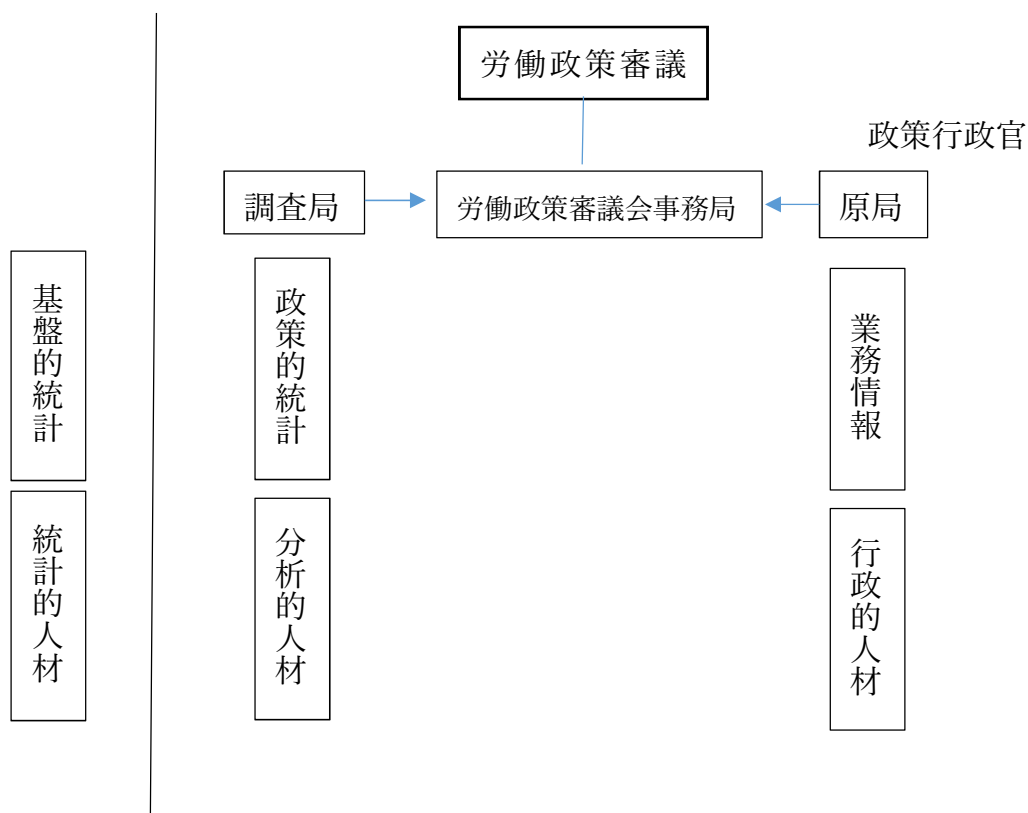
また、統計情報を利用した分析結果を相互に比較し評価するには、利用するデータセットが「同一」であることが必要不可欠であり、そのための技術的整備をする必要がある。また、過去のデータや統計情報以外の付随情報、行政データと一般統計・基幹統計とのマッチングキー、一般統計・基幹統計どうしのマッチングキーなどの情報も保管し、利用可能なように整備する必要がある。

これらの統計情報や行政システムの設計・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として、データ管理委員会を設立する。

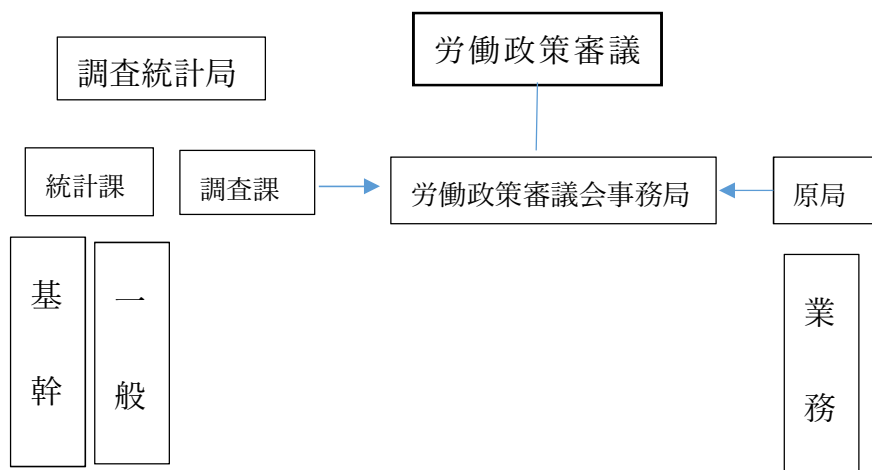
V. 制度改革のタイムラインの設定

- 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)

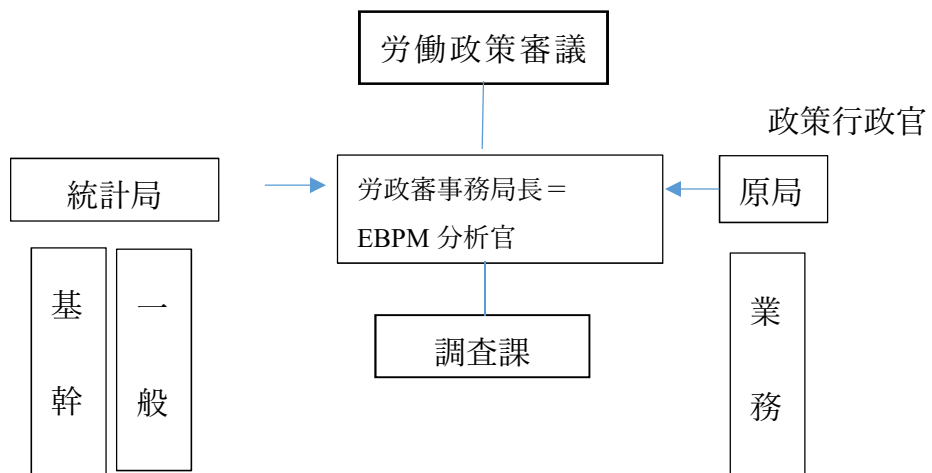


表 1：一連の統計不正に関する報告書・建議一覧

- (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）