

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>

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

調査結果①

- 1 対象事項について、ヒアリングで得た関係者の認識を時系列で整理すると別添のとおり
- 2 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

調査結果②

3 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

調査結果③

3 3つの問題点について(承前)

- 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。

調査結果④

4 計画と実態の乖離に関し、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

調査結果⑤

5 上記2～4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つたが、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**

本事案関係の厚生労働省の取組等の経緯についてのヒアリング結果

ヒアリング対象者の発言を整理して、本事案及び本事案に深いかかわりを持つと考えられた厚生労働省の最近の取組の経緯を時系列でまとめると表1のようになる。

なお、この表に掲げられた記述中「」で囲まれたものについては、あくまでヒアリング対象者が、自身の認識と記憶を踏まえ、ヒアリングの際に表明したことを整理したものにする。したがって主体の違いによる認識、時期の相違などがある。

表1

年月日	本事案に関係するヒアリング結果等	備考
平 3	「ある労働基準局で担当係長が各労働基準監督署に調査票の回収を依頼するなどしっかり実施」A	
平 15～17	「一部の都道府県労働局が郵送で調査票を送付」A 「調査対象抽出の母集団から一部の業種が除外」B	
平 16. 10. 8	賃金構造基本統計調査の調査計画の変更について統計審議会へ諮問(第 296 号)	同 12. 10 答申、翌 3. 31 省令改正、変更内容等（調査対象の追加等）
平 18、19	「厚生労働省本省が都道府県労働局に対して賃金構造基本統計調査の調査方法について実態をヒアリング」	
平 18. 5. 16	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更	市町の廃置分合に伴う市町名変更
平 19. 3. 30	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更	学校教育法の改正に伴う表記変更
5. 23		新統計法（平成 19 年法律第 53 号）公布、同 10. 1 一部施行、平 21. 4. 1 全部施行
10. 5		新統計法下最初の統計委員会
平 20. 3. 5	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更	日本標準産業分類の改定に伴う表記変更
平 21. 3. 13		政府、「公的統計の整備に関する基本的な計画」（第Ⅰ期）を決定
4. 17	「賃金構造基本統計調査の課題をまとめた資料を作成、賃金福祉統計課内で共有」	
平 23. 8. 4	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更	東日本大震災対応 （調査票提出期限の変更）
平 26. 3. 25		政府、「公的統計の整備に関する基本的な計画」（第Ⅱ期）を決定
平 27. 3. 3	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更	行政執行法人への変更、母集団情報の変更
4 月以降	「賃金福祉統計室内に賃金構造基本統計調査の改善のためのプロジェクトチーム立ち上げ」	平 28. 3 まで。10 数回打合せ

年月日	本事案に係るヒアリング結果等	備考
10 月	「調査票の配布は、ほとんど郵送になっている」A	
12 月	「調査対象事業所の抽出の母集団から一部業種が除外されている事実を認識」B	
平 28. 8 月	調査方法の変更を含む試験調査の予算要求	29 年度概算要求（予算計上を見送り）
平 28. 12. 16	賃金構造基本統計調査について、統計委員会が未諮問案件として審議開始	平 29. 3. 31 統計委員会結果報告（調査方法を含め、課題を指摘）
平 29. 1. 11	厚生労働省は、一斉点検に際し、総務省政策統括官室（統計基準担当）に問題ない旨回答 （「回答は、賃金福祉統計室長の判断」）	各府省は、経産省の繊維統計の不祥事を受け、所管の統計調査等を一斉点検。総務省政策統括官室（統計基準担当）取りまとめ
7. 14	第 1 回賃金構造基本統計調査の改善に関するワーキンググループ	
8 月	調査方法の変更を含む試験調査の予算要求	30 年度概算要求（認められる）
12. 20	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更	法人番号欄追加、定義及び報告者数変更
平 30. 1. 26	第 2 回賃金構造基本統計調査の改善に関するワーキンググループ	
2. 19	試験調査の承認申請（一般統計調査）	
3. 6		政府、「公的統計の整備に関する基本的な計画」（第Ⅲ期）を決定
6. 1	試験調査実施	～6. 30
8 月	「賃金福祉統計室長が賃金構造基本統計調査の民間委託、郵送調査への移行を事実上断念」	31 年度概算要求
11. 15	「賃金構造基本統計調査の調査計画における改元への対応、労働者氏名等の削除などについて、軽微な変更の手続で済ませる方向で総務省政策統括官室（統計基準担当）と相談」	
11 月下旬	「（右記の法案の審議状況を踏まえ、）外国人労働者に係る賃金の把握方法について検討」	国会で、出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案の審議 （11. 2 提出、11. 27 衆通過、12. 8 参通過成立、12. 14 公布法律第 102 号）
12. 7	第 3 回賃金構造基本統計調査の改善に関するワーキンググループ	
12. 13		毎月勤労統計の問題について、総務省統計委員会委員長が認知

年月日	本事案に係るヒアリング結果等	備考
12. 18～20		毎月勤労統計問題について、原局から官房、省幹部、大臣に報告
12 月下旬	「賃金福祉統計室が、賃金構造基本統計調査に外国人労働者を追加する件を政策統括官（統計・情報政策、政策評価担当。以下同じ。）に説明。政策統括官が、同調査の調査方法に関し、計画と実態の乖離を認識。計画を実態に合わせ見直すべき旨指示」	
12. 25	<u>「賃金福祉統計室長が、郵送調査への変更も含んだ調査計画の変更申請について総務省政策統括官室（統計基準担当）に追加相談」</u>	政府、外国人受入れ・共生のための総合的対応策の取りまとめ
平 31. 1. 11		官房長官が、各府省に対して基幹統計の点検指示（1. 15 今次点検について総務大臣発言）
1. 16	「政策統括官、審査解析室から各原課に今次点検の指示（メール）。賃金福祉統計室が、指示に基づき、作業。」	総務省政策統括官室（統計基準担当）が、各府省に対し、今次点検の説明会開催（1. 21、1. 22（2 回）点検事項について追加連絡） 厚生労働省は、毎月勤労統計に関する特別監察委員会を立上げ
1. 23	「第 17 回厚生労働統計の整備に関する検討会（持ち回り開催）」 <u>「政策統括官、審査解析室が 1. 30 の統計委員会への諮問のための決裁手続を開始」</u> 「審査解析室が、今次点検の総務省政策統括官室（統計基準担当）への報告内容を政策統括官に説明。その後、官房へ回付。」 「政策統括官は、調査方法の問題について報告事項に入っていないことに気付かず」	
1. 24	厚生労働省が、総務省政策統括官室（統計基準担当）への点検結果報告	衆参厚生労働委員会閉会中審査 総務省政策統括官室（統計基準担当）が、今次点検の結果を公表
1. 25	<u>「政策統括官が、統計委員会への諮問のための決裁資料中に、調査方法の実態が伏せられた表現となって</u>	各府省説明会

年月日	本事案に関するヒアリング結果等	備考
1. 25	<u>いる点を認識」</u> 「厚生労働省が、今次点検の報告漏れ（調査方法の実態）を把握、総務省政策統括官室（統計基準担当）に報告」 「政策統括官が、統計委員会への諮問を断念する旨、総務省政策統括官（統計基準担当）に連絡」	総務省政策統括官室（統計基準担当）が、各府省に、メールで厚生労働省の報告漏れ事項等の再確認を依頼
1. 26	「厚生労働省は、担当スタッフを設け、賃金構造基本統計調査に係る報告漏れ等の問題の検証を開始」 「厚生労働省は、所管の基幹統計調査について改めて点検するヒアリングを実施」	
1. 28	厚生労働省が、総務省政策統括官室（統計基準担当）に、24 日の報告の後で賃金構造基本統計調査に関し確認された 3 事項を連絡 厚生労働省が、上記 3 事項について総務省政策統括官室（統計基準担当）に報告したことを公表	総務省政策統括官室（統計基準担当）が、再確認の結果を公表
1. 30		第 131 回統計委員会
2. 1	厚生労働省が、1. 28 後の省内調査で判明した事実関係等について公表	

注 1) 厚生労働省が平成 31 年 1 月 28 日に「確認された事実」として公表した 3 事項については、ヒアリング対象者の開始時期に関する認識を聴取している。表中では、3 事項それぞれについて、以下の符号を付すこととしたが、結論的には、期限前倒し問題の始期についての認識を有している者はほとんどいなかった。郵送調査問題の始期について示された認識については A と、対象範囲問題についてのものは B と付記した。

注 2) 焦点を当てた 5 つの取組等の経緯に直接関係することは、当該取組等ごとに以下の網掛け等をしている。

平 29. 1 の統計調査等一斉点検	
平 30. 6 に実施した賃金構造基本統計調査の調査方法の変更などに関する試験調査	
平 31. 1. 16～24 基幹統計一斉点検（今次点検）	
平 31. 1. 25～28 今次点検の追加点検	
平 31. 1. 30 の統計委員会の諮問に向けた準備	

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～

平成 31 年 3 月 8 日

総務省行政評価局

はじめに

この調査は、政府において平成 31 年 1 月に行われた基幹統計の点検（以下「今次点検」という。）に際し、賃金構造基本統計調査については、所管している厚生労働省が当初適切に報告せず、政府全体の取りまとめ報告の後になって同統計調査の問題点を公表するに至ったという事案について、その実務上の、すなわち、「仕事のやり方」の諸問題を明らかにすることを目的として行うものである。

この調査を行うに至った経緯は、次のとおりである。

今次点検は、平成 30 年 12 月に発覚した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、他の基幹統計において同様の問題がないか、点検するものであった。総務省政策統括官室（統計基準担当）は、各府省からの報告を踏まえ、点検結果を「基幹統計の点検及び今後の対応について」として取りまとめ、平成 31 年 1 月 24 日に公表した。その際、点検の結果としては「毎月勤労統計のように、承認された計画や対外的な説明内容に照らして、実際の調査方法、復元推計の実施状況に問題のある事案はなかった。」とし、また、「計画上の集計事項の中に集計、公表されていない事項」や手続等の問題などについて報告があり、これらについては、「必要な対応が行われる。」としている。

このような公表の後、厚生労働省において、賃金構造基本統計調査に関し、報告すべきであった事実が確認され、同省は 1 月 28 日にその内容を公表した（なお、2 月 1 日にはその後の省内調査で判明した事実関係を公表している。）。このような事態に伴い、総務省政策統括官室（統計基準担当）では、急きよ、政府の他の基幹統計についても改めて確認を求め、1 月 28 日、「基幹統計の点検の取りまとめ結果（追加）」として「厚生労働省からの追加報告」を公表している。

今次点検の目的に照らし、また、正確を旨とする政府の公表において、このような事態が発生したことは異例であり、問題である。そこで、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において、今次点検をめぐる仕事のやり方について、外部のメスを入れるという観点にも立って、担当府省とは異なる立場からの調査を行うことが求められた。

調査は、調査目的に照らし、関係当事者延べ 23 名（幹部職員 8 名、管理職員 6 名、補佐以下職員 9 名（元職員を含む。））にヒアリングを行い、発言内容の裏付けとなる事項や関連する情報の収集を行うという方法をとった。ヒアリングでは、厚生労働省が 1 月 28 日に「確認された事実」として公表した 3 点（注 1）と今回の事案及び関係ある取組等 5 件（注 2）に焦点を当てて、関係当事者の認識や行動について聴いた。その際、厚生労働省の発表では、10 年以上前からの事実が含まれており、また、同省内部における担当者間の対応などが具体的に明らかにされていたことから、これらの事実関係について、国民の関心も高いと考え、関連情報を洗い出すことに努めることとした。

注 1) 厚生労働省が 1 月 28 日に「確認された事実」として公表した事項は次のとおり。

(1) 報告を求めるために用いる方法 (以下、この報告では「郵送調査問題」という。)

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。

(2) 報告を求める期間 (以下、この報告では「期限前倒し問題」という。)

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」と規定していたが、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 (以下、この報告では「対象範囲問題」という。)

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。

それぞれの問題については、平成 31 年 2 月 1 日の厚生労働省プレスリリース「賃金構造基本統計調査に関し、一斉点検の際に総務省に報告しなかった件について」より引用。括弧内に、以下この「緊急報告」において、それぞれの問題を特定する際に用いる呼称を付記した。

注 2) 今回の事案及び関係ある取組等 5 件は次のとおり。

- ① 平成 29 年 1 月の統計調査等一斉点検
- ② 平成 30 年 6 月に実施した賃金構造基本統計調査の調査方法の変更などに関する試験調査
- ③ 平成 31 年 1 月 16 日～24 日の基幹統計の点検
- ④ 平成 31 年 1 月 25 日～28 日今次点検の追加点検
- ⑤ 平成 31 年 1 月 30 日の統計委員会の諮問に向けた準備

今次点検

この緊急報告は、実務上の諸問題の解決・改善を促すため、平成 31 年 3 月 8 日時点において得られた情報と論点を整理し、提供するものである。

賃金構造基本統計調査は、我が国の賃金構造の実態を詳細に把握することを目的として基幹統計を作成するために毎年実施されている。基幹統計は、政策立案に利用され、また、国民に広く利用される重要な統計をいう。厚生労働省によれば、賃金構造基本統計は、「民間企業における賃金決定等の資料として広く利用されているほか、最低賃金の決定や労災保険の給付額算定の資料として、また、雇用・労働に係る国の政策検討の基礎資料として活用されている」としており、したがって、平成 31 年度の調査も滞りなく行われる必要がある。

賃金構造基本統計調査では、事業者に対して毎年 6 月 30 日時点における給与に関するデータの報告を求める。事業者の負担も考慮すれば、例年、6 月下旬には事業所に調査票などの配布（実査）を開始する必要がある。実査の準備として必要な調査票の印刷・配布、調査員の訓練、さらには調査計画に係る統計委員会の諮問審議などの準備などを考慮すると、現時点で日程が極めてタイトであることが明らかである。＜参考資料 1＞

当局としては、実査の準備を滞らせないよう本事案に係る論点を明らかにしておくことが急務であると考え、ここに緊急報告を明らかにするものである。

目次

1	本事案関係の厚生労働省の取組等の経緯についてのヒアリング結果.....	1
2	「仕事のやり方」に関する論点.....	6
ア	平成31年1月の今次点検と報告漏れ等への対応にみられる問題点等について....	6
i	第1の期間（30.12月～31.1.10まで）の対応について.....	8
ii	第2の期間（31.1.11～1.24）の対応について.....	9
iii	第3の期間（31.1.25～2.1）の対応について.....	11
イ	長年にわたり調査計画と実態がかい離していたとされる3つの問題について....	13
i	郵送調査問題.....	15
ii	期限前倒し問題.....	19
iii	対象範囲問題.....	22
ウ	調査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について措置が 採られていなかったことについて.....	25
i	平成16年から22年.....	25
ii	平成27年から30年（試験調査終了まで）.....	26
iii	当初認識されていた課題について.....	27
iv	政策統括官室幹部と担当室との温度差について.....	28
v	この10年余の取組の評価について.....	29
補論1	今次点検への対応をめぐる組織マネジメント上の問題点.....	32
補論2	調査員調査について.....	36
3	緊急報告に当たってのまとめ.....	39
4	補注.....	42
5	参考資料（別冊）	

1 本事案関係の厚生労働省の取組等の経緯についてのヒアリング結果

ヒアリング対象者の発言を整理して、本事案及び本事案に深い関わりを持つと考えられた厚生労働省の最近の取組の経緯を時系列でまとめると表1のようになる。

なお、この表に掲げられた記述中「」で囲まれたものについては、飽くまでヒアリング対象者が、自身の認識と記憶を踏まえ、ヒアリングの際に表明したことを整理したものにはすぎない。したがって主体の違いによる認識、時期の相違などがある。

表1

年月日	本事案に関係するヒアリング結果等	備考
平3	「ある労働基準局で担当係長が各労働基準監督署に調査票の回収を依頼するなどしっかり実施」A	
平15～17	「一部の都道府県労働局が郵送で調査票を送付」A 「調査対象抽出の母集団から一部の業種が除外」B	
平16.10.8	賃金構造基本統計調査の調査計画の変更について統計審議会へ諮問(第296号)	同12.10答申、翌3.31省令改正、変更内容等㊦4の補注1
平18、19	「厚生労働省本省が都道府県労働局に対して賃金構造基本統計調査の調査方法について実態をヒアリング」㊦4の補注2	
平18.5.16	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更 ㊦4の補注3	市町の廃置分合に伴う市町名変更
平19.3.30	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更 ㊦4の補注3	学校教育法の改正に伴う表記変更
5.23		新統計法(平成19年法律第53号)公布、同10.1一部施行、平21.4.1全部施行
10.5		新統計法下最初の統計委員会
平20.3.5	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更 ㊦4の補注3	日本標準産業分類の改定に伴う表記変更
平21.3.13		政府、「公的統計の整備に関する基本的な計画」(第I期)を決定 ㊦4の補注4
4.17	「賃金構造基本統計調査の課題をまとめた資料を作成、賃金福祉統計課内で共有」	
平23.8.4	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更 ㊦4の補注3	東日本大震災対応 (調査票提出期限の変更)
平26.3.25		政府、「公的統計の整備に関する基本的な計画」(第II期)を決定 ㊦4の補注4

年月日	本事案に係るヒアリング結果等	備考
平 27. 3. 3	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更 ☞4の補注 3	行政執行法人への変更、母集団情報の変更
4 月以降	「賃金福祉統計室内に賃金構造基本統計調査の改善のためのプロジェクトチーム立上げ」☞4の補注 5	平 28.3 まで。10 数回打合せ
10 月	「調査票の配布は、ほとんど郵送になっている」A	
12 月	「調査対象事業所の抽出の母集団から一部業種が除外されている事実を認識」B	
平 28. 8 月	調査方法の変更を含む試験調査の予算要求	29 年度概算要求（予算計上を見送り） ☞4の補注 6
平 28. 12. 16	賃金構造基本統計調査について、統計委員会が未諮問案件として審議開始☞4の補注 7	平 29.3.31 統計委員会結果報告 （調査方法を含め、課題を指摘）
平 29. 1. 11	厚生労働省は、一斉点検に際し、総務省政策統括官室（統計基準担当）に問題ない旨回答 （「回答は、賃金福祉統計室長の判断」） ☞4の補注 8	各府省は、経産省の繊維統計の不祥事を受け、所管の統計調査等を一斉点検。総務省政策統括官室（統計基準担当）取りまとめ ☞4の補注 8
7. 14	第 1 回賃金構造基本統計調査の改善に関するワーキンググループ☞4の補注 9	
8 月	調査方法の変更を含む試験調査の予算要求	30 年度概算要求（認められる） ☞4の補注 6
12. 20	賃金構造基本統計調査の調査計画の軽微な変更 ☞4の補注 3	法人番号欄追加、定義及び報告者数変更
平 30. 1. 26	第 2 回賃金構造基本統計調査の改善に関するワーキンググループ☞4の補注 9	
2. 19	試験調査の承認申請（一般統計調査）☞4の補注 10	
3. 6		政府、「公的統計の整備に関する基本的な計画」（第Ⅲ期）を決定 ☞4の補注 4
6. 1	試験調査実施	～6.30☞4の補注 10
8 月	「賃金福祉統計室長が賃金構造基本統計調査の民間委託、郵送調査への移行を事実上断念」	31 年度概算要求☞4の補注 6
11. 15	「賃金構造基本統計調査の調査計画における改元への対応、労働者氏名等の削除などについて、軽微な変更の手続で済ませる方向で総務省政策統括官室（統計基準担当）と相談」☞4の補注 11	

年月日	本事案に係るヒアリング結果等	備考
11 月下旬	「(右記の法案の審議状況を踏まえ、) 外国人労働者に係る賃金の把握方法について検討」 ☞4 の補注 12	国会で、出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案の審議 (11. 2 提出、11. 27 衆通過、12. 8 参通過成立、12. 14 公布法律第 102 号)
12. 7	第 3 回賃金構造基本統計調査の改善に関するワーキンググループ☞4 の補注 9	
12. 13		毎月勤労統計の問題について、総務省統計委員会委員長が認知
12. 18～20		毎月勤労統計問題について、原局から大臣官房、省幹部、大臣に報告
12 月下旬	「賃金福祉統計室が、賃金構造基本統計調査に外国人労働者を追加する件を政策統括官(統計・情報政策、政策評価担当。以下同じ。)に説明。政策統括官が、同調査の調査方法に関し、計画と実態のかい離を認識。計画を実態に合わせ見直すべき旨指示」☞4 の補注 12	
12. 25	<u>「賃金福祉統計室長が、郵送調査への変更も含んだ調査計画の変更申請について総務省政策統括官室(統計基準担当)に追加相談」</u> ☞4 の補注 12	政府、外国人受入れ・共生のための総合的対応策の取りまとめ
平 31. 1. 11		官房長官が、各府省に対して基幹統計の点検指示(1. 15 今次点検について総務大臣発言)☞4 の補注 13
1. 16	「政策統括官、審査解析室から各原課に今次点検の指示(メール)。賃金福祉統計室が、指示に基づき、作業。」☞4 の補注 13	総務省政策統括官室(統計基準担当)が、各府省に対し、今次点検の説明会開催(1. 21、1. 22(2 回)点検事項について追加連絡)☞4 の補注 13 厚生労働省は、毎月勤労統計に関する特別監察委員会を立上げ
1. 23	「第 17 回厚生労働統計の整備に関する検討会(持ち回り開催)」☞4 の補注 9 <u>「政策統括官、審査解析室が 1. 30 の統計委員会への諮問のための決裁手続を開始」</u> ☞4 の補注 14	

年月日	本事案に関するヒアリング結果等	備考
1. 23	「審査解析室が、今次点検の総務省政策統括官室（統計基準担当）への報告内容を政策統括官に説明。その後、大臣官房へ回付。」☞4の補注 13 「政策統括官は、調査方法の問題について報告事項に入っていないことに気付かず」☞4の補注 13	
1. 24	厚生労働省が、総務省政策統括官室（統計基準担当）への点検結果報告	衆参厚生労働委員会閉会中審査 総務省政策統括官室（統計基準担当）が、今次点検の結果を公表
1. 25	「政策統括官が、統計委員会への諮問のための決裁資料中に、調査方法の実態が伏せられた表現となっている点を認識」 「厚生労働省が、今次点検の報告漏れ（調査方法の実態）を把握、総務省政策統括官室（統計基準担当）に報告」☞4の補注 15 「政策統括官が、統計委員会への諮問を断念する旨、総務省政策統括官（統計基準担当）に連絡」	各府省説明会 総務省政策統括官室（統計基準担当）が、各府省に、メールで厚生労働省の報告漏れ事項等の再確認を依頼
1. 26	「厚生労働省は、担当スタッフを設け、賃金構造基本統計調査に係る報告漏れ等の問題の検証を開始」 「厚生労働省は、所管の基幹統計調査について改めて点検するヒアリングを実施」☞4の補注 16	
1. 28	厚生労働省が、総務省政策統括官室（統計基準担当）に、24日の報告の後で賃金構造基本統計調査に関し確認された3事項を連絡☞4の補注 16 厚生労働省が、上記3事項について総務省政策統括官室（統計基準担当）に報告したことを公表	総務省政策統括官室（統計基準担当）が、再確認の結果を公表
1. 30		第131回統計委員会☞4の補注 17
2. 1	厚生労働省が、1. 28後の省内調査で判明した事実関係等について公表	

注1) 厚生労働省が平成31年1月28日に「確認された事実」として公表した3事項については、ヒアリング対象者の開始時期に関する認識を聴取している。表中では、3事項それぞれについて、以下の符号を付すこととしたが、結論的には、期限前倒し問題の始期についての認識を有している者はほとんどいなかった。郵送調査問題の始期について示された認識についてはAと、対象範囲問題についてのものはBと付記した。

注 2) 焦点を当てた 5 つの取組等の経緯に直接関係することは、当該取組等ごとに以下の網掛け等をしている。

平 29. 1 の統計調査等一斉点検	
平 30. 6 に実施した賃金構造基本統計調査の調査方法の変更などに関する試験調査	
平 31. 1. 16～24 基幹統計の点検（今次点検）	
平 31. 1. 25～28 今次点検の追加点検	
平 31. 1. 30 の統計委員会の諮問に向けた準備	

2 「仕事のやり方」に関する論点

ア 平成 31 年 1 月の今次点検と報告漏れ等への対処にみられる問題点等について

今次点検は、平成 30 年 12 月上旬の毎月勤労統計における不適切事案の発覚を受けて、政府の統計全体の信頼性・正確性の確保等を目的として、他の基幹統計において同様の問題がないか、点検するものであった。これに際し、厚生労働省は、賃金構造基本統計調査に関し、求められた期限（当初は平成 31 年 1 月 22 日。その後、23 日に変更）の翌 24 日に「問題ない」旨を回答した。にもかかわらず、25 日になって問題ある事実に気付き、点検作業を改めて行い、3 つの問題（郵送調査問題、期限前倒し問題及び対象範囲問題）があることを同月 28 日に報告・発表した。また、2 月 1 日には、1 月 28 日に公表した事項に加えて、省内調査の結果把握した事柄、すなわち 3 つの問題それぞれの「今次点検の際に報告しなかった」経緯と、郵送調査について平成 18 年には担当部局では把握していたことを公表した※。

これらのことは、厚生労働省が、所管の毎月勤労統計の不祥事対応に注力している最中のことであった。表 1 では、平成 30 年 12 月から 31 年 2 月 1 日までの間がおおむねこの期間に該当する。

当局の調査では、この期間における関係者の対応、認識等をヒアリングしている。この報告では、この期間の厚生労働省の「仕事のやり方」を検証するに当たり、この期間を次の 3 つに分けて考えることとする。

第 1 の期間（30.12 月～31.1.10 まで）：毎月勤労統計の不適切事案の発覚前後から今次点検まで

第 2 の期間（31.1.11～1.24）：今次点検

第 3 の期間（31.1.25～2.1）：厚生労働省における問題点の認識と検証、公表

※ 厚生労働省の 2 月 1 日の追加公表事項については、以下にプレスリリースをそのまま引用する。なお、この報告において後に引用する便宜のため、「(○-○-○)」と記号を付記している。

2 平成 31 年 1 月 24 日に公表された総務省の一斉点検の際に報告しなかったことについて

(1) 報告を求めるために用いる方法

○ 調査計画については、出入国管理及び難民認定法の改正等に伴い、外国人の調査項目を加え、変更申請を行う予定となっていた。その検討過程で平成 30 年 12 月下旬に、政策統括官は調査計画では調査員調査となっているが、実際は郵送で行っていることの説明を賃金福祉統計室長から受け、その際、変更申請に郵送調査への変更も盛り込むことを指示した。

(2-1-1)

○ 賃金福祉統計室長は、その後、平成 30 年 12 月中に郵送調査への変更も含んだ調査計画の変更申請について、総務省に事務的に相談をしたが、その際、実態として郵送調査が行われていることは説明しなかった。

(2-1-2)

- 平成 31 年 1 月 16 日に総務省より一斉点検の指示があったが、賃金福祉統計室長は、調査計画と異なる実態にあることを知りながら、変更申請予定の調査計画は外国人の項目追加という重要な内容を含んでおり、必ず実現しなければならないが、報告することによって変更申請ができなくなることを危惧し、報告をしないと判断した。

(2-1-3)

- 賃金福祉統計室長は、政策統括官に一斉点検ではこの点については回答しないとの方針を説明しようとしたが、その機会が得られなかった。結果として、平成 31 年 1 月 24 日に、総務省へこの点を含まない一斉点検の回答に関する報告がなされ、同日公表された。

(2-1-4)

- 平成 31 年 1 月 25 日、政策統括官は賃金構造基本統計調査に係る調査計画の変更申請の決裁に際し、書類をチェックしたところ、賃金構造基本統計調査に係る調査計画とは異なる郵送調査で実施していることを再認識し、一斉点検で報告すべきであったことに気がついた。このため、その日のうちに大臣まで報告し、総務省にも連絡した。同日発出された総務省の追加調査に対して、平成 31 年 1 月 28 日に、3 点の内容について報告し、公表となった。

(2-1-5)

(2) 報告を求める期間

- 総務省の一斉点検の際には、賃金福祉統計室長は、そのような例があるという程度の認識で、問題であると考えておらず、報告することはなかった。そのような例があることを政策統括官に説明しなかった。

(2-2-1)

- 賃金福祉統計室長は、追加調査においては、どのような細かい点でも報告すべきと考え、報告となった。政策統括官は、この時点まで、このような問題があることは知らなかった。

(2-2-2)

(3) 調査対象の範囲について

- 賃金福祉統計室長は、一斉点検の際まで、調査計画で含むことになっていることを知らなかった。「バー、キャバレー、ナイトクラブ」は調査対象から除外することが一般的であるという認識で、一斉点検で報告する必要はないと考えた。政策統括官にも説明しなかった。

(2-3-1)

3 その他

- 平成 18 年には、ほとんどが郵送調査で行われている実態を賃金福祉統計課（当時。その後の組織変更により現在は賃金福祉統計室となった。）では把握していた。

(3-0-1)

i 第1の期間（30.12月～31.1.10まで）の対処について

毎月勤労統計ではなく、賃金構造基本統計調査の問題（のうちの郵送調査問題）について政策統括官が最初に認識したのはこの時期のことである。

<経緯>

毎月勤労統計における不適切な取扱いとは、平成30年12月13日、統計委員会委員長の質問に対して、厚生労働省から明らかにされた。同月20日までには、大臣官房、大臣まで報告が上がっていることから、遅くとも同日までには厚生労働省内で問題の認識が共有されており、対策の必要性などの検討が始まっていたはずである。同省内において統計を専門に担当する政策統括官室では、その時期は更に早かったと考えられる。

毎月勤労統計の事案への対処のため、この時期、統計を担当する政策統括官室においては、部局を束ねる政策統括官自身も含め、多忙を極めた。急きょ、他の担当からも知見のある者などをスタッフに集め、不適切取扱いの影響の及ぶ範囲の特定や雇用保険の追加給付などの対策の立案などの事務処理に当たらせている。賃金構造基本統計調査を担当する賃金福祉統計室の業務については、少なくとも政策統括官への説明等の時間が取りにくい等、影響を免れなかった。

そのような状況にあって、賃金構造基本統計調査については、平成31年調査から、出入国管理及び難民認定法の改正等に伴う外国人の調査項目の追加を行うため、調査計画の変更を行う必要があった（2月1日の公表事項2-1-1）。統計委員会の審議等の手続を進めるために、12月下旬、賃金福祉統計室はそれに関する説明・検討を政策統括官の下で行っている。その際、調査において外国人労働者に係るデータを正確に把握するための方法に議論が及び、賃金構造基本統計調査において採られている「調査員調査」という手法が話題となった。一般的に、この手法は、統計調査員が、調査対象者に調査票の記載内容を確認しながら調査ができるため、データの正確な把握において優れていると考えられるからである。これに対し、担当者から、調査票の配布・回収は、調査計画上「調査員調査」となっているものの、現状は郵送となっているとの説明があり、政策統括官は計画と実態の乖離があるのは不適切であるとし、今般の諮問の際に、乖離を是正するための計画変更を加えるよう指示した（表1の「12月下旬」の項）。これを受けて、賃金福祉統計室長は、郵送調査への変更も含んだ調査計画の変更申請について総務省政策統括官室（統計基準担当）に相談している。

平成31年1月11日、厚生労働省は、雇用保険の過少給付等毎月勤労統計の不適切な取扱いの影響について、それまでに判明したことなどを公表した。

< 考察 >

この時期の厚生労働省の対応として、以下の 2 点について問題点が指摘できる。

1 点目は、平成 30 年 12 月下旬に政策統括官が、賃金福祉統計室の説明を受け、指示を行っている（2.1 の公表事項 2-1-1）が、それは何が問題と考えたのか、また、調査計画をどう直すのか、はっきりしないことである。必要な検討が行われたといえるのかも不明である。ヒアリングでは、政策統括官の問題認識が、調査計画の実態からのかい離は、表記上の問題にすぎないと捉え、手続を踏んで平仄合わせの修正（形式修正）をすべきというものであったか、かい離は統計実務などに影響を与えるような問題があるものと評価し、調査計画を改善する実質修正をすべきというものであったかが分からない。調査計画の実態からのかい離という事実については、その公表の必要性が吟味されるべきであったろうが、そのようなことが行われた様子はない。また、「変更申請に郵送調査への変更も盛り込む」という「調査計画」の直し方について、調査員調査を残して郵送調査を付加するのか、郵送調査に絞るのかは決める必要があったと考えられるが、そのような検討や指示がなされたと認めるべき関係職員の発言は得られていない。

2 点目は、毎月勤労統計の問題への対処の取組の一つとして、同省所管の他の統計に同様の問題があるかどうかを点検すべきであったが、そのような動きが認められなかったことである。もちろん、毎月勤労統計に係る問題が、同統計のみにしか考えられないことであればその必要はないが、サンプリングと復元に関して明らかになっていた問題は、どの統計にも起こる可能性がある。例えば話をすれば、あるメーカーで、ある製品の点検作業に関し、ラインにおいてマニュアルに定めた工程を不正に省かれていたことが判明したとする。同メーカーは、他の製品においても同様の不正がないか、チェックをするのではなかろうか。

ii 第 2 の期間（31.1.11～1.24）の対処について

政府による基幹統計の今次点検作業が行われた時期である。この点検作業の終了時点において、厚生労働省の賃金構造基本統計調査に関する点検結果は、特段問題はないという報告であった。

< 経緯 >

各府省は、1 月 11 日の官房長官の指示の後、同月 16 日の説明会で総務省政策統括官室（統計基準担当）が示した「実施要領」を踏まえ、点検作業を行った。

厚生労働省では、説明会には政策統括官と配下の職員が出席（政策統括官は途中退出）した。この出席した職員は、帰庁後、統計担当部局に対し、実施要領に従って点検をし、1 月 22 日（当初期限）までに報告するよう指示した。その際、点検すべき事項は、実施要領に明示された「調査対象の選定方法」と「復元推計の実施状況」が中心であると考えていた。＜参考資料 2＞

総務省政策統括官室（統計基準担当）は、1月16日の説明会では、口頭で、実施要領に示した2事項に限らず不適切な事案があれば、それを報告してほしい旨、依頼した。さらに、点検作業期間中に各府省から寄せられた問合せなどを踏まえ、同月21日及び22日に計3回にわたり、追加的に「承認されている調査計画以外で公表されている事項と実績との不一致」、「公表期日、公表方法、集計事項の実績との不一致」との場合なども報告するべきものである旨、メールで依頼している。＜参考資料2＞

この時期、毎月勤労統計の事案の関係での多くの動きがあった。1月17日、国会は同月24日に衆参の厚生労働委員会で閉会中審査を行うことを決定。同月18日、政府は追加給付を盛り込んだ予算案を決定。同月22日には厚生労働省に置かれた特別監察委員会が報告書を公表している。当事者であった政策統括官室は、対応に追われていた。

他方、賃金構造基本統計調査の関係では、現行「調査員調査」とされているものを「実態に合わせる」という内容を含む調査計画の変更について、統計委員会への諮問につながる総務大臣への変更申請（その際、総務大臣から統計委員会に諮問）を行うための決裁が1月23日に起案されている。

1月23日、政策統括官室内では、今次点検の総務省政策統括官室（統計基準担当）への報告内容についての、政策統括官に対する説明が行われた。当局のヒアリングでは、その際、政策統括官は、調査方法の問題について報告事項に入っていないことに気付かなかったとしている。そして、省全体の意思決定を経て、総務省政策統括官室（統計基準担当）への報告は、同月24日に行われた。

＜考察＞

この時期の問題について、以下の4点が指摘できる。

1点目は、毎月勤労統計以外の統計の点検について、厚生労働省が受け身若しくは待ちの姿勢に終始していることである。第1の期間からの状態は、1月11日の官房長官の指示以降も続き、総務省政策統括官室（統計基準担当）から実施要領が示されるまで、省内で具体的な作業指示があった形跡はない。

政策統括官室では、上記説明会における総務省政策統括官室（統計基準担当）の説明を踏まえつつ、取りまとめを担当する審査解析室が、賃金福祉統計室等各統計の担当部局に実施要領に基づく作業を依頼して点検作業をさせ、出てきた結果を合わせて総務省政策統括官室（統計基準担当）に提出している。その処理過程が、政策統括官室の信頼回復のために、他に問題があるかどうかを主体的に点検したものであったかどうかは疑問である（この点については補論1参照）。

2点目は、今次点検の報告をする際に、正確な報告をする努力を怠っていることである。厚生労働省の2月1日の発表では、賃金福祉統計室長は、「報告すること

によって変更申請ができなくなることを危惧し、報告をしないと判断した」(2-1-3)、「政策統括官に一斉点検ではこの点については回答しないとの方針を説明しようとした」(2-1-4)とされており、それが事実であれば、言語道断であるが、政策統括官が年末に知っていたはずの事柄を盛り込むべきことに気付かないことも許されるものではない。これについては次に詳述する。

3 点目は、統計委員会に諮問する調査計画の変更について、依然として政策統括官と賃金福祉統計室との間で打合せが十分に行われていないことである。

賃金福祉統計室からの再三のアプローチにもかかわらず、調査計画の変更案の決裁を起案した 1 月 23 日までに政策統括官に相談する時間は取れていない。同案に係る諮問は 1 月 30 日の統計委員会を目指しており、決裁は急ぐものであった。他方、同案の方向で諮問手続を進めることについては、同月 9 日までには総務省政策統括官室（統計基準担当）と相談済みであった。

調査計画変更についての平成 30 年 12 月下旬の政策統括官の指示は、調査票を郵送しているという実態に合わせる変更を他の変更に伴せ行うということだった。賃金福祉統計室では、この時点で、調査計画において調査員調査を廃して郵送調査一本にする案を決裁しようとしている。実態に合わせる変更というならば、調査計画上、調査員調査となっているところに「郵送調査」を加えて、二つの調査法を併用することも考えられるのだが、それは採っていない。調査員調査を廃して郵送調査一本にする案は、予算面の影響も含めた検討を要するものであった。したがって、この方向に戻る案だとすれば、常識的には政策統括官と賃金福祉統計室との間で打合せが不可欠であったと思われる。

4 点目は、今次点検に際して総務省政策統括官室（統計基準担当）が示した 1 月 16 日当初の実施要領が、同省の意図した点検作業を十分に確定できていなかった面があることである。

各府省から問合せ等があり、当初作業の締切りとした同月 22 日以降も追加的に点検すべき事項について通知をすることが必要になっている。最終的な点検内容の的確性には影響を与えないとしても、手順の問題として、多くの部署における一斉の作業を行う上では、改善の余地があったと考えられる。

iii 第 3 の期間（31.1.25～2.1）の対処について

政策統括官が、郵送調査問題の報告漏れを認識して以降の時期である。厚生労働省内では本事案に対する緊急の対応がなされ、政府全体でも改めて類似の例がないかどうかの再点検が行われた。

<経緯>

1 月 25 日、政策統括官は、賃金構造基本統計調査の計画変更の決裁に添付された新旧対照表の記述を見て、郵送調査問題を思い出し、総務省政策統括官室（統計基準担当）にどのように説明しているかを賃金福祉統計室長に確認する。＜参考資料

3>同室長は説明していない旨を答え、政策統括官は今次点検でも報告していなかったことを知った。政策統括官は、省内幹部に一報の後、総務省政策統括官（統計基準担当）に連絡し、郵送調査問題について報告すべきであったことを改めて確認する。その後、何度かのやり取りの後、統計委員会に対する諮問についても説明が変わるのはまずいと、来る1月30日の統計委員会への諮問を断念する。

1月25日夕刻、各府省説明会（各府省の統計担当部局長の会合）が開かれ、総務省政策統括官室（統計基準担当）から各府省に対し、今次点検の追加調査が依頼された。

同日夕刻以降、厚生労働省では二つの動きがあった。一つは、政策統括官を中心とした、所管する基幹統計を改めて点検するチーム（以下「点検チーム」という。）の発足である。もう一つは、賃金構造基本統計問題を検証するため、他部局担当の大臣官房審議官のチーム（以下「検証チーム」という。）が発足したことである。

点検チームは、1月26日から基幹統計を所管する課室等にヒアリングを行うことにより、追加調査を実施した。これは同月16日から行ってきた点検が各統計を所管する課室等によるものであったものと異なる。その結果、賃金構造基本統計調査について、郵送調査問題だけでなく、期限前倒し問題、対象範囲問題があることを把握し、同月28日に総務省政策統括官室（統計基準担当）に報告、公表する。これを受け、総務省政策統括官室（統計基準担当）も追加報告を公表した。＜参考資料4、5、6＞

検証チームもまた1月26日から賃金構造基本統計調査の関係者にヒアリングを行い、その結果を取りまとめ、2月1日に公表した。＜参考資料7＞

＜考察＞

この時期、関係者は、事態の早期収拾に努めていた。この時期のことを考えるに当たり、留意すべき点は以下の3点と考えられる。

1点目は、経緯は上述のとおりであるが、実はヒアリングをした者の発言内容には、必ずしも整合的でない点があることに留意する必要がある。3つの問題の対応に追われている中での記憶であり、当事者がとんでもないことに関係してしまったと感情的になっていても無理からぬ場合に、そのときの行動についての発言を文字どおり受け取るのは妥当ではないだろう。

2点目は、1月25日に点検チームが、翌26日に検証チームが発足し、ほぼ同時期にヒアリングが行われたことに留意する必要がある。賃金構造基本統計調査の関係者は、どちらのヒアリングの対象者にもなっているということである。点検チームからは賃金構造基本統計調査の実態を質され、検証チームからは報告漏れを起こした当事者として質されたものとみられる。

3点目は、2月1日の発表までには、3つの問題が如何なる性質の問題であるのか分析が十分になされていないことに留意する必要がある。

イ 長年にわたり調査計画と実態がかい離していたとされる3つの問題について

平成31年1月28日と2月1日に厚生労働省が発表した3つの問題については、遅れて発表されたということだけでなく、公表していたことが実態と異なっていることを知っていて隠そうとした者がいるとの発表が衝撃的であった。ただし、公表と異なる実務が、賃金構造基本統計に与える悪影響は何かについては、発表では分からなかった。また、その実務が、いつから始まっていたのか厚生労働省ですら分からないということが衝撃的であった。

まず、調査計画等で公表していることと実態が異なっていること自体が、政府統計への信頼に深刻な悪影響を与えるものである。職員が、それに気付いていても直さなかったことも同様である。これらが非難されるべきことは言うまでもない。

今回のヒアリングにおいて、3つの問題で言われている事実を知っていた職員には、それぞれ何が問題であると思うか認識を聴いた。これらの職員は、いずれも統計法や調査計画との違いを深刻に捉えていなかったと考えられる。調査計画と実態の齟齬に少し気持ち悪さを感じながらも放置したとする職員もいる。法令の手続を守ること、公表に正確を期すことが重要であり、前例を安易に踏襲する姿勢は現に戒めるべきである。こうした「遵法意識の欠如」や「事なかれ主義の蔓延」が問題の根底にあることを認識し、その改善について、職員への徹底が急務である。

その上で、厚生労働省の公表で分からなかったこと、すなわち公表と異なる実務が
a 賃金構造基本統計に与える悪影響は何か、b いつ始まったのかについて、調査の結果で分かったことを以下に整理する。

なお、bについては、結論的には残念ながら3つの問題とも特定することはできなかったが、調査で判明した点や仮説を提供することにする。

便宜、統計法の仕組みや用語などについて、大まかな説明を以下に記す。

<統計、統計調査、基幹統計>

- ✓ 政府の作る統計には、基幹統計と一般統計がある。
- ✓ 統計調査とは、統計を作成するために行う調査である。
- ✓ 基幹統計とは、国勢統計や国民経済計算のほか、政策立案や国民の広汎な利用、国際比較のために作られる重要な統計として総務大臣の指定を受けたものである。

<賃金構造基本統計>

- ✓ 賃金構造基本統計は、基幹統計である。
- ✓ 賃金構造基本統計調査は、基幹統計調査である。

<統計調査の実施、調査計画、総務大臣の承認>

- ✓ 行政機関（大臣など）は、統計調査を行うときには、総務大臣の承認を得なけ

ればならない。

- ✓ 上記承認を受けるための申請書には、調査計画に定めるべき事項が記載され、その際調査に用いる調査票などが添付される。
- ✓ 総務大臣は、基幹統計調査を承認するときは、統計委員会に諮問する。
- ✓ このため、一般に、基幹統計調査の「調査計画」とは、申請書に記載された計画を指す場合が多い。
- ✓ 調査計画は、通常、統計調査に対する調査対象の理解を得る目的や、統計を利用する者に統計データの作成情報を知らせる目的で公表されている。

<報告義務、調査の実務、統計調査員>

- ✓ 基幹統計調査の対象者（国民や事業者など）は、正しく回答をしなければならない。この義務への違反には罰則が定められている。
- ✓ 統計調査は、統計調査の対象者に調査票を配布し、回答を記入してもらった後、回収するという方法で行うものが多い（自計）。一方、調査事務に当たる者が、統計調査の対象者に必要な質問をして得た答えを調査票に記入する方法もある（他計）。
- ✓ 統計調査は、調査事務に当たる者が、統計調査の対象者の下に実際に赴いて行うもの（実地）とそうでないものがある。
- ✓ 統計調査員とは、統計法上は、基幹統計調査の実施のために必要な場合に置くことができる非常勤の公務員である。守秘義務がかかるほか、統計調査の対象者に質問したり、必要な場所へ立ち入ったりする権限を持つ。

上記承認は、承認申請書に書かれた事項を含むことになる。この申請書の記載事項は統計法で定められているが、それは、以下のとおりである。

- 1 調査の名称及び目的
- 2 調査対象の範囲
- 3 報告を求める事項及びその基準となる期日又は期間
- 4 報告を求める者
- 5 報告を求めるために用いる方法
- 6 報告を求める期間
- 7 集計事項
- 8 調査結果の公表の方法及び期日
- 9 使用する統計基準その他総務省令で定める事項

その内容には、3 から 6 までのように「統計調査の対象者」に対してどのように報告を求めるのかを明らかにすることを主眼とするものと、利用者に対して統計数値の意味するところを明らかにすることを主眼とするものがある。

賃金構造基本統計は、厚生労働省が、賃金構造基本統計調査を実施して得たデータを用いて作成するものである。同省をメーカーに例えれば、同統計はその製品である。

同統計の利用者は製品を買ったり利用したりする消費者であり、同統計調査の対象者は製品の原材料を供給する取引相手ということになろう。このアナロジーを使えば、調査計画と実態が異なった場合の問題には、主に取引相手との間で問題となるものと、主に消費者との間で問題となるものとがあるということができる。

i 郵送調査問題

郵送調査問題に関し、ヒアリングで得た発言を整理すると以下のとおりである。

i-1 関係職員の多くは、賃金構造基本統計調査の実施に当たって、調査計画とは異なる郵送調査が行われている実態を明確に認識しており、中には 10 年以上も前から行われているとの発言もみられた。

(職員の主な発言)

- ・平成 30 年 3 月に前任から引継ぎを受けた際に、引継書に調査員調査を郵送調査にしている旨の記載があり、「郵送調査」を行っている事実をはっきりと認識した。
- ・平成 20 年度に係長として着任した際の引継ぎで認識していた。その後、課長補佐として着任した際にも同様に引継ぎを受けていた。
- ・平成 18 年当時、賃金構造基本統計調査の調査方法について、いくつかの都道府県労働局にヒアリングを実施しており、その結果、ほとんどの都道府県労働局で郵送調査を行っている実態を認識していた。
- ・明確にいつ頃認識したかは記憶が曖昧であるが、前任からの引継ぎの際には聞いていた。
- ・特に誰から聞いたということではないが、郵送調査をやっているという認識は持っていた。

i-2 郵送調査が行われていることを認識していた関係職員の一部は、その実態について、引継ぎを行っていた。

(職員の主な発言)

- ・平成 30 年度に引継ぎを受けた際、前任からの引継書に調査員調査を郵送調査にしていると記載されていた。
- ・郵送調査については、前任からの引継ぎがあった。
- ・平成 27 年度に前任から引継ぎがあり、異動の際には後任にも引継ぎを行った。
- ・係長として着任した際に、前任からの引継ぎがあり、異動時には後任にも引継ぎを行った。

i-3 一方で、今回ヒアリングを行った政策統括官は、長年にわたり郵送調査が行われてきた実態を認識していなかった。

- i-4 郵送調査が行われていることを認識していた関係職員の一部は、これまで長期間にわたって郵送調査が実施されてきた背景として、予算上の懸念※があったことを挙げている。

(職員の主な発言)

- ・都道府県労働局では実際には郵送で調査を行っているが、予算上は調査員調査とされているため、実際の郵送費が不足するという問題がある。仮に、実態に合わせた予算措置を行えば、郵送費は措置される一方、調査員手当が減額されることとなるが、現場の都道府県労働局では実際に調査員を雇い、事業所への督促や調査票の確認など配布以外の業務に従事させていることから、業務運営上支障が生ずるというジレンマに陥っていた。
- ・郵送調査を行うに当たり、都道府県労働局に予算措置されている調査用の郵送費では賄いきれない金額になっており、おそらく、そうした際に活用できる共通経費の中の郵送費を融通しているのではないか。
- ・調査員が県内に広く分散している事業所を回って調査票を配布・回収することが、限られた予算の中では難しい面があり、やむを得ないという認識もあった。

※ 関連予算の状況

- ・賃金構造基本統計調査の調査員調査に係る歳出予算額（統計調査員手当）
- ・平成 21 年度 99,450 千円→30 年度 90,412 千円（47 都道府県労働局全体）

- i-5 一方で、郵送調査を実施していることを認識していた関係職員の発言には、問題意識が乏しいとみられるものもあった。

(職員の主な発言)

- ・郵送調査の話を引き継いだ際は、統計法について特段認識しておらず、調査計画と実態が異なっているということは認識したが、法律違反だから重大なことであるという考えには至らなかった。
- ・郵送調査については、確かに調査計画と実態がかい離しているという認識はあったが、それが直ちに統計法違反というところまでは認識が至らなかった。建前はまだ調査員調査ということになっていたが、実態はかい離している状態であり、かなりグレーだとは思っていた。
- ・郵送調査の実施に関して、調査計画と実態が異なっているということ自体について、良いか悪いかで言えば確かに悪いことであるとの認識はあったが、調査技術的な面からいうと、調査票をきちんと回収できるかどうかが問題であると考えていた。

(幹部職員の発言)

- ・職員の法令遵守意識というか、調査計画に沿って調査を行わなければならないという意識が徹底されていなかったことは、非常に残念なことであったと認識している。

a 悪影響は何か

賃金構造基本統計調査の承認された調査計画においては、その申請様式の「6(2) 調査方法」において「調査員調査」にチェックが入っている。厚生労働省は点検の結果、調査票を「実際には配布・回収ともにほぼ全ての事業所について「郵送調査」により実施されていた」ことが調査計画と異なっていると報告している。

<参考資料 8>

また、厚生労働省が毎年刊行している「賃金構造基本統計調査報告」では、調査方法（最新の平成 29 年版では「I 調査の概要 1 調査の内容(7) 調査方法」）として、調査計画より詳細に「厚生労働省政策統括官（統計・情報政策担当）の企画の下に、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による実地自計調査として行った。」と記述されており、点検結果にある「配布・回収ともにほぼ全ての事業所について「郵送調査」」とは明らかに異なっている。<参考資料 9>

前述の厚生労働省をメーカーとしたアナロジーでいえば、この項目は、製品の原材料の取引先からの調達方法に当たり、直接的には原材料調達の当事者の関心事項である。原材料調達が製品の製造に支障を来さない限り、実害は生じないと考えてよい。なお、その場合であっても、製法に係る表示に対する消費者（統計ユーザー）の信頼確保は図られる必要がある。つまり、調査計画等における記載の早急な適正化と再発防止が必要である。

ヒアリング対象とした職員の認識から推認される、賃金構造基本統計調査担当部局の仕事のやり方の問題点を以下に指摘する。

まず、「郵送調査」をしていたこと自体は、多くの者が認識していたと発言しており、引継ぎがなされたという発言もあることから、むしろ、担当室内では情報が共有されていたと考えられる。

それでは、なぜ、長期間にわたり放置されたのか？

それは、調査票の配布・回収が郵送によって行われていることが、問題視されていなかったか、若しくは、コストをかけて解決に取り組むほどの問題と認識されなかったからではないか。調査票の配布・回収が郵送によって行われていることが「統計法に定めた手続によって承認された計画と異なっている」のが問題であると気付いたとして、現場の職員がどのようにその問題を解決するかと考えた場合に、実際に、これまでの方法で調査ができているという状況下では、現場の職員は、調査方法を調査計画に合わせようとする行動をとるのではなく、逆に調査計画を実態に正確に合わせるように変更する手続を踏むであろう。犯罪的な行為が介在してそのようになったということでもない限り、その変更は容易であり、その変更に取り組まなかったとすれば、それを問題視していなかったと考えるのが自然だろう。

解決に取り組むことをためらうとしたらそれは何であったか。「予算上の措置が

必要になるかもしれないがそれを確保する自信がない」とか、「総務大臣の承認を得るまでに経なければならぬ説明の手間が耐え難い」とか、「長年にわたる慣行であって、今の担当者では抗い難い」とかといったことが考えられる。今回の調査ではそのようなことまでは認定できないが、そのようなことがあるとしたら、いずれにせよ、職員の遵法意識の欠如と事なかれ主義と批判されるべきである。

なお、ヒアリングでは、予算措置の困難に言及しているものがあるが、それは調査計画を、調査員調査と郵送調査を併用する現状に合わせる変更をしようとするのではなく、民間事業者に実査を委託するという調査方法の実質的変更を検討していたからであり、前述の事なかれ主義とは異なる。現在、調査員手当として予算計上されているのが約 9,000 万円であるのに対し、民間事業者への委託費は 3 億円弱と見積もられており、担当者が慎重になるのは自然である。

ところで、現在任命されている調査員は 261 人とのことであるが、その人数では、7 月の約 1 か月間のうちに各地に散在する調査対象の約 78,000 事業所を全て訪問し、調査票を配布・回収することが現実的でないことは誰にも分かる道理である。賃金構造基本統計調査では、従来から「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」が実査を行ってきたため、調査ができてきたのである。その意味で賃金構造基本統計調査は、調査票を配布し回収するのが専ら統計調査員という典型的な「調査員調査」の形には実際には元々なっていなかった。

ヒアリングの際には、都道府県労働局及び労働基準監督署の本業が増加する一方、それらの職員の数は減っているという実情を背景に、これらの機関から賃金構造基本統計調査の業務を本省に返上したいという要望があがってきているという発言が聞かれた。調査方法の変更が担当課において検討されていたのはそれ故というべきであって、調査計画からのかい離の解消がそもそもの動機ではなかったと考えられる。

なお、厚生労働省は、平成 31 年 2 月 1 日の発表において、「平成 18 年には、ほとんどが郵送調査で行われている実態を把握していた。」(3-0-1)としている。関係職員からは、当局のヒアリングにおいて、平成 16 年から 18 年頃において郵送調査の実態を認識していたことを記憶しているとし、平成 16 年の統計審議会諮問、その後の調査計画変更などの作業が一段落ついて後、調査方法の改革に取り組み始めた旨の発言があった。当時は、予算や地方の人員が減らされる中で調査方法を変えなければいけないという問題意識があり、今般、現職に就くに当たり、いまだ改善がなされていないことに驚き、是非とも自分の任期中に成し遂げようと考えたとも発言している。

一方で、幹部職員には、ほとんど郵送調査であったという実態が認識されていなかったことが当局のヒアリングにおいて明らかになっている。どうしてそのようなことが起こるのか、正直、首を傾げざるを得ない。

b いつ始まったのか

前述のとおり、結論から言えば、郵送調査の実務の始期は特定できていない。以下に二つの仮説を示す。

<仮説 1>

厚生労働省は、平成 18 年には郵送調査が行われていた実態があったと公表している。当局のヒアリングにおいても、それと符合する発言があり、その発言者の他の記憶を踏まえれば、平成 16 年に統計審議会に諮問しているので、その前の検討過程で調査方法に関して実態把握をする機会があったと考えられる。一方、諮問内容は調査方法を変更するものではなかったことから、その前後で調査方法の実務が変わると思われる。ゆえに、平成 16 年までは遡れるものと思われる。一方、平成 3 年には郵送調査を行っていなかった記憶があるという都道府県労働基準局勤務経験者がいる。したがって、実態が郵送調査に変わったとすれば、平成 3 年から 16 年までの間とする説が成り立つ。その中でも、例えば 5 年から 7 年の間、11 年から 13 年の間に回収率の低下がみられるが、一般に調査方法が変わると、調査票の回収率に影響が出る可能性があるので、ここに可能性があるのではないかと。＜参考資料 10＞

<仮説 2>

平成 17 年に調査体制が大きく変わり、仕事のやり方も変わったかもしれない。他方において、同年 1 月、厚生労働省行政効率化推進計画が定められ、賃金関係統計調査の見直しが行われ、定員が 4 人削減されている。また、労働基準監督署の数が平成 16 年から 18 年にかけて、341 から 327 に減じている。なお、回収率は平成 17 年に大きく下落した（これは調査計画の変更により調査対象数が増えたことと調査項目が複雑になったためと説明されている。）が、その後、回収率は少しずつ持ち直している。これは新たな体制下での新たなやり方（郵送調査）が定着したことによるものと理解できないでもない。＜参考資料 11、12＞

このほかにも、昭和 57 年の旧統計法改正による統計官制度の改正、平成 23 年の調査計画の現行様式への変更などの機会もあり、始期の特定には、賃金構造基本統計調査の始まった当初からの実務を確認する必要があると考えられる。

＜参考資料 13、14、補論 2＞

ii 期限前倒し問題

期限前倒し問題に関し、ヒアリングで得た発言を整理すると以下のとおり。

ii-1 関係職員の多くは、賃金構造基本統計調査の実施に当たって、都道府県労働局において調査票の報告期限が前倒しされている実態等について、認識していなかった。

（職員の主な発言）

・報告期間については、特段認識はしておらず、日常業務の中で、都道府県労働局の中

には、早く提出するよう依頼しているところがあるという話を聞いたことがある程度であった。

- ・賃金構造基本統計調査担当の職員から、口頭で都道府県労働局の現場でやっているというような話を聞いたことがある。
- ・報告期間の扱いについては、そもそも明確な記憶がない。
- ・報告期間の締切りを7月31日ちょうどにしなければならないという認識は持っていなかった。
- ・過去に係長で賃金構造基本統計調査担当として在籍していた時に、都道府県労働局の裁量で調査期間の締切りを設定していることを認識していた。

ii-2 関係職員のほとんどが、都道府県労働局において調査票の報告期限が前倒しされている実態等について、調査計画との関係上、問題があると認識していなかった。むしろ、期限を早めることについては、未提出の事業所に対する督促の期間を十分に確保するための事務的な工夫であると認識されている面がある。

(職員の主な発言)

- ・統計の調査計画上の調査期間の設定として、望ましくないという認識は持っていなかった。
- ・調査期間については、そこまで違法性というか、調査計画より早めをお願いすることが直ちに問題があるという認識は持っていなかった。
- ・調査票の報告期限を運用で早めていたことについては、今でもどういう点が問題になるのかよく分からない。
- ・報告期間の前倒しは、それほど大きな問題ではないと認識しており、期限を早めて督促の期間を長く取りたかったのかと思う。

ii-3 関係職員は、都道府県労働局において報告期限が前倒しされている問題について、そもそも問題や課題として認識しておらず、前任から引継ぎや、後任への引継ぎは行われていない状況となっている。

a 悪影響は何か

賃金構造基本統計調査の承認された調査計画においては、その申請様式の「7(2)調査の実施期間又は調査票の提出期限」では、以下のように記述されている。＜参考資料8＞

(2) 調査の実施期間又は調査票の提出期限

毎年7月1日から7月31日まで実施する。

ア 調査票の配布を受けた事業主は、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。

イ 都道府県労働局長は、提出された調査票を審査し、これを取りまとめ、調査実施年の8月20日までに厚生労働大臣に提出する。

厚生労働省は平成31年1月の今次点検の追加点検の結果、「報告を求める期間」を「調査計画で定めた期間よりも、短い提出期限を報告者に通知している例があった」ことが調査計画と異なっていると報告している。期限の前倒しの事実は、平成31年1月に同省が全国の都道府県労働局に対し電話で確認したとしている。

「平成30年賃金構造基本統計調査 調査票 記入要領」という冊子には、「4-2 提出」の項に、
「調査票の点検が済んだら、各都道府県の労働局又は労働基準監督署より指定された提出期日（水色の封筒の表面に記載）までに、調査票を提出してください。」と記載されている。＜参考資料15＞ また、「賃金構造基本統計調査 調査用品在中」と記された水色の封筒には、
「◆調査票の提出期限、提出先、記入内容に御不明な点があった場合の問合先はこの封筒の下部に記載しています。」との注意書きの下に、四角囲みの中に大きな活字で

調査票は	月	日までに提出してください
------	---	--------------

と印刷されている。＜参考資料16＞ 空欄に都道府県労働局又は労働基準監督署の職員が記入して「提出期限」を示すことになっているものと考えられる。

実務は、誰がみても調査従事者（都道府県労働局若しくは労働基準監督署の職員又は統計調査員）が調査の対象事業所に対し、「提出期限」を明示して行っていることが明らかである。むしろ、この統計調査に関与していながら、この実務を認識していない者がいたとしたら首を傾げざるを得ない。

先の厚生労働省をメーカーとしたアナロジーでいえば、この項目は、製品の原材料の供給者に対する納期の指定になるだろう。製品の生産工程から考えればA日までに全ての原材料が整う必要があるとする。そこで全ての原材料の納期をA日にするというのが、調査計画の定めていることであるということになるのだろうか。しかし、実態は、部品ごとに、倉庫の空き具合、当事者の都合などからA日より数日前に納入してもらえよう、納期を指定しているということになるのだろう。いずれにせよ、直接には原材料調達の当事者の関心事項である。原材料調達が製品の製造に支障を来さない限り、実害は生じないと考えてよいものと思われる。なお、その場合であっても、製法に係る表示に対する消費者（統計ユーザー）の信頼確保は図られる必要がある。

ところで、実際、代表的な調査員調査である国勢調査では、統計調査員は調査票を配る際に回収に来る予定の日を統計調査の対象者に伝える実務が行われている。調査員は調査票の回収を計画的、効率的に行うべきであろうし、その方が、調査の対象者にとっても自分のスケジュールをあらかじめ決めることができるので、都合が良いことも多いだろう。「調査員調査」とする以上、むしろ、そのようなことのできる調査計画を作るのが当然である。ある特定の1日（賃金構造基本統計調査では7月31日）しか提出のための期日を定められないとすると、調査対

象の全国約 7 万 8,000 事業所を一斉に訪問して調査票を回収することになるが、そのためには、かなり多くの調査従事者が必要となるではないか。

賃金構造基本統計調査について承認された調査計画には、「毎年 7 月 1 日から 7 月 31 日まで実施する。」という記述がある。実は、この記述は、「実施する」期間中の 1 日を、調査従事者が回収する「提出期限」として統計調査の対象者ごとに指定することを容認していると解することができる。この場合、調査計画で定められた調査の終期までにできる限り多くの調査票を回収するため、未提出事業所が生じることをある程度見込んだ上で、督促期間をあらかじめ織り込んで、前倒しの締切日を一旦設定することで成果を上げようと努力したということになる。しかしながら、調査計画の作成者である厚生労働省は、そう解さなかったようである。そうであれば、調査計画の速やかな変更をする必要があるだろう。また、現行計画上可能であると解する場合でも、実査の日程については、調査票の配布から回収、督促など調査の実務に照らして詳しく定めた方が、調査対象者に対しても親切丁寧な説明となるものと考ええる。

ヒアリングの対象とした職員の認識から推認される、賃金構造基本統計調査担当部局の仕事のやり方の問題点を以下に指摘する。

関係職員は、提出期限の前倒しがなされていることについて、統計法又は調査計画の上ではどのように評価すべきか、あまり問題意識を持っていなかったと考えられる。国家公務員としては自らの仕事の制度的な正当性を常に意識する必要がある。関係職員には統計法制度の理解を深めるための啓発が必要である。

b いつ始まったのか

前述のとおり、結論から言えば、期限前倒しの実務の始期は特定できていない。

平成 20 年時点において、当時の担当職員はその実態があることを認識していたという。これを踏まえれば、平成 20 年までは遡ることができる。しかし、調査員調査である以上、むしろ最初からこのような実務であったという可能性がある。

iii 対象範囲問題

対象範囲問題に関し、ヒアリングで得た発言を整理すると以下のとおりである。

iii-1 関係職員の多くは、「バー、キャバレー、ナイトクラブ」が調査対象範囲から除外されている実態を認識しているが、把握した経緯や時期等は、様々となっている。

(職員の主な発言)

- ・平成 30 年 11 月頃、部下から「バー・キャバレー問題」と記載されたペーパーにより、本来は調査対象としなければならないものであるが、昔から調査していないとの説明を受け認識した。
- ・前任者か別の担当者であったか記憶は定かではないが、バー、キャバレー等が調査対象から除外されている事実を聞き、認識はしていた。

- ・本省が都道府県労働局に配布している賃金構造基本統計調査手引において、バー、キャバレーは調査対象から除かれている記載があり、認識していた。
- ・平成 29 年に実施された一斉点検の際に、部下から調査対象範囲に関する話があって認識したと思う。
- ・平成 15 年から 17 年当時、バー、キャバレーについては、原則は統計調査員調査になっているが、技術的に調査が困難であるため、除外しているというような話があったように記憶している。

iii-2 関係職員は、「バー、キャバレー、ナイトクラブ」が調査対象範囲から除外されていることについて、「引継ぎを行っていない」、「引継書類の中に記載があった」、「10 年位前に行っていた」などとしている。

(職員の主な発言)

- ・前任からの引継書には記載されていなかった。
- ・重大な問題との認識がなかったため、後任への引継ぎはしていないと思う。
- ・前任からの引継書類の中に、現在、バー、キャバレーを除外しているが、今後は整理が必要である旨の記載があった。
- ・平成 20 年頃、調査の実務上、バー、キャバレーを除いているという話を引き継いでいた。
- ・バー、キャバレーが除外されていることについては、引継書に記載した覚えはある。

iii-3 関係職員の多くは、「バー、キャバレー、ナイトクラブ」が調査対象範囲から除外されていることについて、法令との関係上、問題であるとの意識を有していない。

(職員の主な発言)

- ・バー、キャバレーの問題を認識した際に、そんなことがあるのかとは思ったが、その後の具体的な対応は検討しなかった。
- ・バー、キャバレーが除外されていることについては、問題であるとは思うが、重大な問題であるという感覚はなかった。
- ・バー、キャバレーの問題に関し、調査計画と実際の業務を一つ一つと照合させて考えるということをしていなかった。
- ・他の統計調査でもバー、キャバレー等を調査対象から除いている例があることから、そこまで大きな問題であるという認識は無かった。ただし、調査計画自体を修正しなければならないとは思っていた。
- ・キャバレーは営業時間が夜であり、調査員調査の対象にするのは難しいので外すという考えがあったと思うが、実態としては郵送で行っていたのでできるのではないかという話もあり、整理をつけることができていなかった。

a 悪影響は何か

賃金構造基本統計調査の承認された調査計画においては、その申請様式の「3 調査対象の範囲(2) 属性的範囲 ア 事業所票」で、調査対象範囲を日本標準産業分類の16の大分類を掲げて画している。そのうち、「M宿泊業、飲食サービス業」については、特段の注記はないので、当該分類に属する全ての産業を調査対象の範囲に入れていることになる。＜参考資料8＞しかし、実際には、「賃金構造基本統計調査手引」などにおいて、上記大分類「M宿泊業、飲食サービス業」に属する小分類766「バー、キャバレー、ナイトクラブ」を調査対象としない産業であるとして、調査対象から除外している。

平成29年1月の統計調査等一斉点検の際、賃金福祉統計室では、賃金構造基本統計調査について、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ることを把握したが、「問題のある場合のみ報告すること」となっていたため、当時の賃金福祉統計室長の判断により「特段問題なし」と報告したとの発言がある。このときの処理は、本年1月の今次点検で対象範囲問題が当初報告されなかったことにも影響を与えたのではないだろうか。＜参考資料17＞なお、他の2つの問題については、当時、報告すべきと認識された形跡はない。

しかし、先の厚生労働省をメーカーとしたアナロジーでいえば、調査計画のこの項目は、製品の原材料の表示である。その一部を欠いて製品を作ることは、顧客に対して誠実なメーカーの態度ではない。そのような製品が、公称されている性能や効能を持っているのかどうかは保証の限りではない。速やかに検証し、適正な原材料表示に改める必要がある。すなわち、統計委員会における統計の専門の視点からの検証などを経て、その結果に沿って必要な調査計画の改正を行うべき事柄である。

ヒアリングの対象とした職員の認識から推認される、賃金構造基本統計調査担当部局の仕事のやり方の問題点を以下に指摘する。

大分類「M宿泊業、飲食サービス業」に属する小分類766「バー、キャバレー、ナイトクラブ」は実際問題として調査が難しいかもしれないし、調査対象から除いている統計も現にある。しかし、それならば、統計法の手続を踏んで調査計画において明示的に対象から除外すべきである。関係職員は、統計の作成を担当する者として、正確な統計情報の提供の必要性について認識が甘いと言わざるを得ない。

b いつ始まったのか

前述のとおり、結論から言えば、対象範囲問題の始期は特定できていない。

しかし、厚生労働省では、「賃金構造基本統計調査手引」及び「調査対象事業所の抽出要領」を毎年作成しており、今回、当局が調査で収集した最も古いそれぞれの平成20年版において、大分類「M飲食店、宿泊業」に属する小分類712「バ

一、キャバレー、ナイトクラブ」が調査対象から除外されていることが確認できた。＜参考資料 18、19＞

また、当局のヒアリングにおいては、当時の担当職員から、「バー、キャバレー、ナイトクラブ」について、平成 15 年から 17 年頃には既に調査対象から除外されていたとの発言もみられることから、対象範囲問題は、平成 20 年以前から行われていた可能性もある。

なお、上記の平成 20 年版においては、「バー、キャバレー、ナイトクラブ」に加えて、大分類「Q サービス業（他に分類されないもの）」に属する小分類 825「特殊浴場業」も調査対象から除外するとされていた（「特殊浴場業」については、日本標準産業分類の改定（注）に伴い、平成 21 年からは調査対象に含まれることとなった）。

（注）平成 19 年 11 月に、日本標準産業分類が改定（20 年 4 月施行）され、大分類「M 飲食店、宿泊業」に属する小分類 712「バー、キャバレー、ナイトクラブ」は、大分類「M 宿泊業、飲食サービス業」に属する小分類 766「バー、キャバレー、ナイトクラブ」となり、大分類「Q サービス業（他に分類されないもの）」に属する小分類 825「特殊浴場業」は、大分類「N 生活関連サービス業、娯楽業」に属する小分類 785「その他の公衆浴場業」及び小分類 789「その他の洗濯・理容・美容・浴場業」に組み入れられた。

ウ 調査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について措置が採られていなかったことについて

厚生労働省は、平成 30 年度に賃金構造基本統計調査とほぼ同内容の試験調査を、民間委託の郵送調査で実施している。実査は 30 年 6 月末まで行われ、その結果は、12 月の厚生労働省の「第 3 回賃金構造基本統計調査の改善に関するワーキンググループ」に報告されている。この調査は、10 年以上前から賃金構造基本統計調査の課題に対して行われてきた検討作業の一環であった。＜参考資料 20＞その検討の課題の中には、平成 31 年 1 月の今次点検において報告漏れとなった郵送調査問題に関する調査実施体制も入っていた。

そこで、ヒアリングの結果などから、この 10 年余りの厚生労働省内の検討の経緯等を整理する。ただし、現時点で平成 22 年から 27 年の間の情報は全く把握できていないが、その時期、この検討は停滞していたという発言も得ている。今回の調査において言及すべき本事案への影響を考慮する上では、役に立つものとする。

i 平成 16 年から 22 年

まず、賃金福祉統計室は、平成 16 年頃の時点で、一部の都道府県労働局において郵送調査を実施している様子がうかがわれたことから、その実態を把握するため、18、19 年に都道府県労働局からヒアリングを実施し、ほとんどの都道府県労働局で郵送調査になっていることが明らかになったとしている。この当時の課題としては、都道府県労働局、労働基準監督署の業務増と人員減、サービス産業や外資系など一般に調

査協力が得にくいと言われる事業所増による調査環境の悪化が認識されていた。＜参考資料 21、22＞

「人員減」の認識については、17 年 1 月に決定された厚生労働省行政効率化推進計画で賃金関係統計調査の見直しがあがっており 4 人の定員が削られていること、また、平成 16 年から 18 年にかけて、労働基準監督署の数が 341 から 327 に減じられていることなどの影響があったのではないかと考えられる。＜参考資料 11、12＞

なお、18、19 年には、官民競争入札等監理委員会（統計調査分科会）において、賃金構造基本統計調査についても扱われ、都道府県労働局を経由した調査実施方式を本省事務に引き上げるか、都道府県労働局単位での民間開放を行うのか、現行方式を維持するのかを「21 年度中に結論を得る」とされており、結果的には現行方式を維持することとしたものとみられる。＜参考資料 23＞

そのほか、政府の統計の動きとしては、平成 21 年、新統計法の下、第Ⅰ期の「公的統計の整備に関する基本的な計画」が決定されている。厚生労働省では 22 年に「厚生労働統計の整備に関する検討会」を発足させた。

ii 平成 27 年から 30 年（試験調査終了まで）

平成 27 年に、賃金福祉統計課（当時）内に賃金構造基本統計調査の改善のためのプロジェクトチームが立ち上げられ、31 年調査から調査計画を郵送調査に変更することを念頭に、対応策の検討が開始されていた。このプロジェクトチームは、平成 28 年 3 月までに計 10 数回打合せを行い、「賃金構造基本統計調査の見直しについて(案)」を取りまとめた。主な見直し内容は、①職種区分の見直し、②復元方法の見直し、③調査系統・調査方法の見直しである。この動きの背景には、平成 26 年 3 月に決定された第Ⅱ期の公的統計の整備に関する基本的な計画に統計委員会における未諮問統計の計画的確認の対象となったことが影響していると考えられる。＜参考資料 24＞

プロジェクトチームの取りまとめを受け、賃金福祉統計室では、平成 28 年 8 月、試験調査の予算要求をするが、調整の結果、予算計上は見送られた。同年 12 月、統計委員会の未諮問案件の審議で賃金構造基本統計調査が扱われ、翌 29 年 3 月に同委員会から今後取り組むべき方向性が示された。同年 7 月、賃金構造基本統計調査の改善に関する検討を効率的に行うため設けられたワーキンググループの初会合を開き、同年 8 月、試験調査の予算を再度要求し認められている（注）。＜参考資料 25＞

これを受け、平成 30 年 6 月に試験調査を実施している。同調査のポイントは、学歴区分の細分化、職種区分の見直し、調査方法・調査機関の見直しであり、この中で、調査方法・調査機関の見直しのウェイトは重くはなかったとの発言がある。

なお、本体調査の調査方法を民間委託の郵送調査に変更することについて、現在の担当者は、試験調査の企画・実施の段階では検討したものの、本体調査で実現するための財源の見通しが立たず断念したとしている。

（注） 賃金構造基本統計調査の調査事務は、都道府県労働局及び労働基準監督署の職員及び統計調査員が担っているが、行政事務の合理化や予算の削減が強く求められる中で従前どおりの資源を調査事務に割くことが困難となりつつあり、また調査環境の悪化もあいまって、

回収率は低下傾向にある。こうした状況を改善するため、民間のノウハウを積極的に活用しつつ、オンライン調査や郵送調査を導入することにより、調査方法を合理化し、経費を抑えつつ回収率の向上、調査結果の品質の維持・向上を図ることが可能か検討する必要があるとしている。

iii 当初認識されていた課題について

ここで、関係職員が、当初認識されていたとする課題について、データ等を整理しておく。

① 外資系及びサービス産業の事業所の増による調査環境の悪化について

近年の外資系及びサービス産業の事業所の増はデータにより確認できる。これらによる統計調査の環境の悪化については、一般的によく言われている。ただし、賃金構造基本統計調査について、具体的にどのような調査環境の悪化があったかについては、今回の調査では明らかにできていない。＜参考資料 21、22＞

② 賃金構造基本統計調査の調査組織について

賃金構造基本統計調査は、統計法に基づく「賃金構造基本統計」の作成を目的とする統計調査であり、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、経験年数別等に明らかにするものである。昭和 23 年以来、毎年実施されてきた賃金構造に関する一連の調査系列に属すると説明される（現在の名称では昭和 39 年から続いている。調査組織は基本的に変わっていないものと考えられるが、現時点で確証は得られていない。それ以前にも類似の名称で同様の目的の統計調査が行われており、それを考慮すれば昭和 23 年からということになる）。＜参考資料 26＞

賃金構造基本統計調査の調査組織は、調査計画上、次のように記されている。＜参考資料 8＞

厚生労働省－都道府県労働局－労働基準監督署－調査員－報告者

ここで、報告者は、つまり調査票を配布され、報告を求められる事業所となる。次に調査計画では、調査実施者と調査従事者について定められている。＜参考資料 8＞

ア 調査実施者

- (ア) 厚生労働大臣は、調査事務所の事業主に対する必要な指導、調査票の配布その他調査の実施に伴う事務の一部を都道府県労働局長に行わせる。
- (イ) 都道府県労働局長は、(ア) の事務の一部を行うとともに労働基準監督署長にその一部を行わせる。
- (ウ) 労働基準監督署長は、(イ) の事務の一部を行う。

イ 調査従事者

- (ア) 調査には、都道府県労働局及び労働基準監督署の職員が従事する。

(イ) 調査の事務に従事させるため、統計調査員をおく。

a 統計調査員は、都道府県労働局長が任命する。

b 統計調査員は、都道府県労働局長の指揮監督を受けて調査票の配布、調査票の取りまとめ
その他調査の実施に伴う事務に従事する。

当該部分は、調査計画は「報告を求めるために用いる方法」の項目の一部である。そこで「調査組織」を「調査従事者」と「調査実施者」に区分して定めることは一般的ではないと思われる。ここで「調査従事者」とは、イ（イ） b から類推すれば、調査票の配布、調査票の取りまとめ、その他調査の実施に伴う事務又はそれに付随する事務を行う者ということになる。「調査実施者」とは、旧統計法では指定統計調査を実施しようとする行政機関の長（通常は大臣）を指していたが、現行統計法では使われていない語である。いずれにせよ、「調査実施者」の事務を都道府県労働局及び労働基準監督署で事務を分掌しているということは、統計調査における集計その他調査の実施主体が行うことについても都道府県労働局長や労働基準監督署長がある程度自主的にできるということである。さらに、調査計画を踏まえ実際に統計調査員を配置した上で、職員も手分けして調査票の配布・回収を行うことも、独特のように思われる。調査計画のこの部分を読み解くに当たっては、賃金構造基本統計調査の特性や調査実務の執行体制とその実際の動き方などを考慮することが必要であると考えられる。

賃金構造基本統計調査は、都道府県労働局では賃金課が置かれている場合は同課が、そうでない場合は監督課（賃金室）が担当している。ただし、所掌事務を定めた厚生労働省組織規則の規定上は、「賃金構造基本統計調査」の文言がない。この調査計画に記述している事務は、都道府県労働局等が分掌する厚生労働省設置法第4条第1項第106号（人口動態統計及び毎月勤労統計調査に関すること。）に含まれるとしている。

このような事情が背景にあるためか、賃金構造基本統計調査に係る事務について、都道府県労働局や労働基準監督署は本来の仕事というより追加的に行う仕事であると受け止めていると感じている関係職員もいる。誤解を恐れずに言えば、本省がこれらの機関に「やってもらっている。」と感じている。最近の都道府県労働局からの要望に「賃金構造基本統計調査を本省一括でやってはどうか」という要望が出てくる背景には、そのような思考があると考えられる。

iv 政策統括官室幹部と担当室との温度差について

政策統括官室幹部職員に対するヒアリングの場で、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認識していたか尋ねると、深い認識を示す答えは返ってこなかった。オペレーションの話についてのことまでは聞いていなかったと、全く他人事のように言う幹部職員もあり、現場への無関心さに驚いた。

平成30年度は、毎月勤労統計の問題が顕在化するまでは、政策統括官室は通常の業務遂行だったと思われる。そうした中で試験調査を実施までして検討していたのだから、賃金構造基本統計調査に係る上記 i、ii の過程での検討結果なども部内で話題になり、政策統括官室幹部職員も承知していそうなものである。しかし、実際はそう

でなかったと考えざるを得ない。

平成 31 年 1 月 23 日の今次点検の報告についての部内での最終チェックに当たって、部内の取りまとめ部門が、賃金構造基本統計調査の実態が反映されているかどうかを気にしなかったのは、従来の無関心の故だろうか。

平成 30 年 12 月下旬に、政策統括官が担当者の話を聞いて郵送調査問題を認識した際に、調査票の郵送を行っている実態に合わせる調査計画の変更を指示したことは、複数の当事者の発言があるが、既述のとおり、その内容は不明確である。例えば、都道府県労働局に計上されている統計調査員手当をどうするかといった実務上の問題について、これまで担当者が検討を重ねてきたことを踏まえて方針を示すことが求められて当然であろう。また、今次点検前後の一連の対応においては、危機管理の観点や、組織の意思決定の在り方の観点からも問題点を指摘できる（この点については補論 1 参照）。

他方、担当者レベルが、幹部に情報を十分に説明する努力をしていないということもあるのだろうか。先に述べたとおり、今回の調査では、厚生労働省からかなりの資料提出を受けたが、結果的に得られなかった基礎的なデータもある。このため、都道府県労働局や労働基準監督署がどのように賃金構造基本統計調査の事務に取り組んできたか分からないところが残っている。あたかも、相互にコミュニケーションを欠く政策統括官室幹部職員、同担当者、地方機関の三層構造で、危うく業務を執行しているかのようである。10 年以上前に認識された課題について措置が十分でないのも、これでは当然であるといしか言いようがない。

v この 10 年余の取組の評価について

賃金構造基本統計調査について、担当者が認識していた課題は、調査を実施する方法・体制だけでなく、抽出・復元、調査項目、集計方法など多岐にわたる。むしろ、方法・体制の問題の比重は相対的に軽かった。中には、この 10 年余の間に措置が採られたものもある。

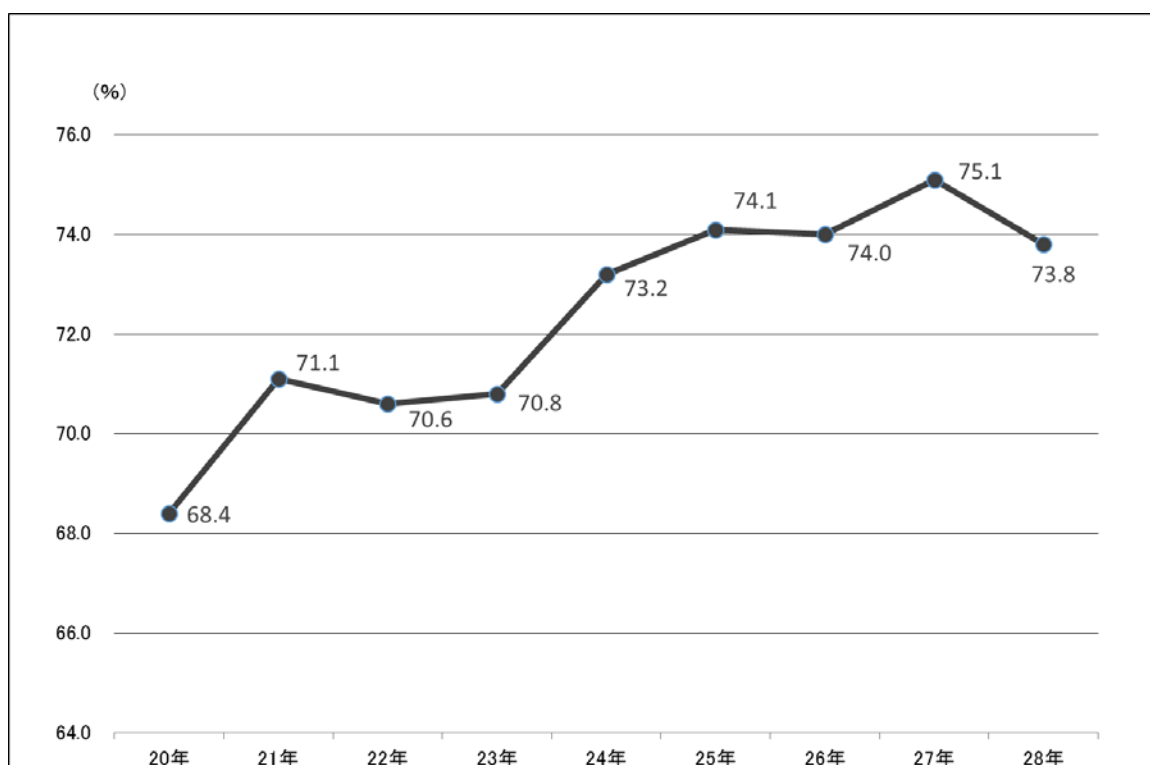
調査を実施する方法・体制に関する課題については、結局、「賃金構造基本統計を作成するために行う調査として、量質ともに必要なデータをいかに確保するか、そのために必要な方法・体制はどうあるべきか。」という課題と、「現在及び将来に調査の実施のために確保できるリソース（予算、人材）の範囲で可能かつ最善の方法・体制はどうあるべきか。」という 2 つがある。

まず、一つ目については、質についてはさておき、量については、いわゆる回収率（回収した調査票数／配布した調査票数）をいかに必要な水準で維持・向上させるかということと考えるべきである。賃金構造基本統計調査における回収率の推移をみると、かつては 8 割を超える高い水準であったが低下し、近年では 7 割台となっている（図 1）。＜参考資料 10＞ 特に平成 17 年に 7 割を切ったのは担当者には大いに憂慮すべき事項であったと考える。担当者レベルでは回収率を上げるための方策が採られたようであり、現場での取組をうかがわせる資料もある。＜参考資料 27＞

そして、この 10 年間は、既述のとおり、調査環境が悪化していると考えられる要

因があるにもかかわらず、7割を上回る水準を維持している。

図1 賃金構造基本統計調査の回収率の推移

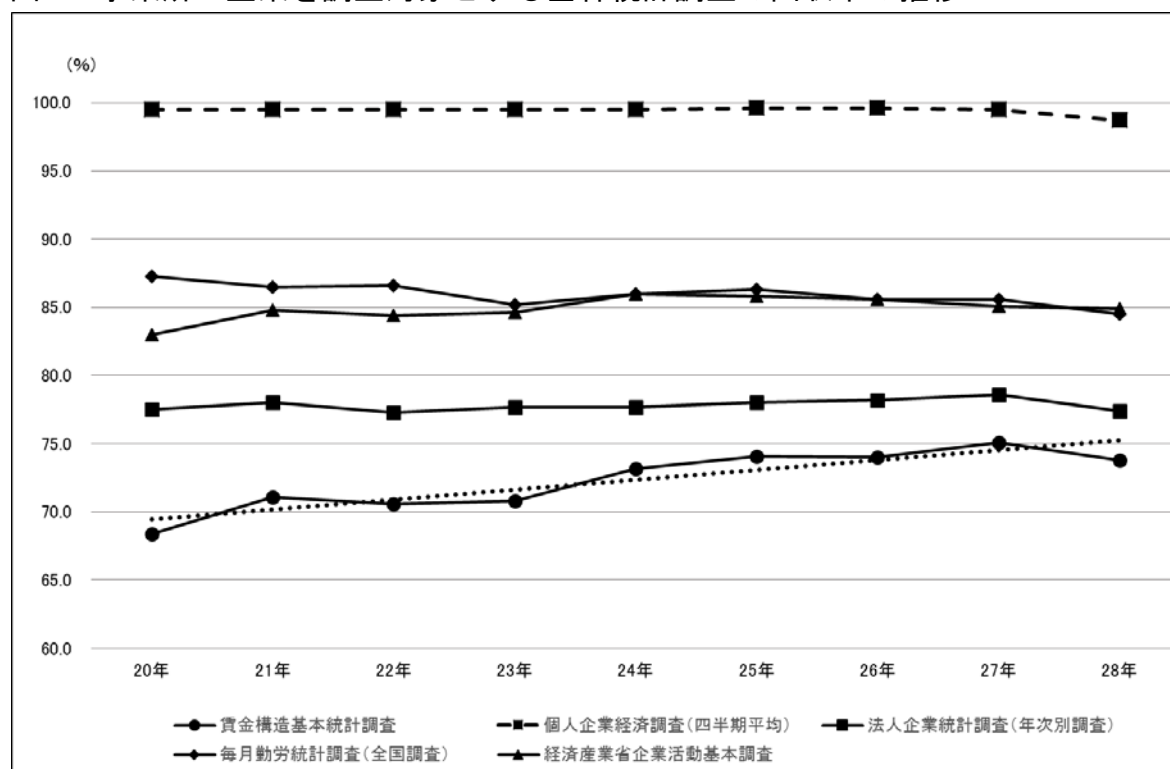


これについて、他の事業所等を対象とする基幹統計調査の同期間における回収率の推移を比較したものが図2である。回収率の水準自体は、調査ごとの内容や調査対象とした母集団の性質などによって異なるものであるので単純比較はできないが、回収率の数字の動き、すなわち、傾向をみると、ほかの調査に比べてむしろ改善傾向を示していることが分かる。「改善傾向」が有意とまで言えるかどうかは留保するが、現在実務で行われている調査方法は少なくとも回収率を悪化させていない。この間、調査計画における表現はともかく、調査方法に変化はない(又は、変化があったとしても、郵送による調査票の配布・回収の拡大)とみられることから、回収率に関する限り、担当や調査の現場の努力は効果を上げていていると評価するべきだと考えられる。

残っているのは、どのような調査方法を採用したとしても調査時において不可避に生ずる、いわゆる「バイアス」の評価であるが、これについては統計委員会における検証に委ねるべき問題である。

2つ目の課題については、要するにリソースに見合った調査方法・体制の設計・選択の問題だが、現時点で調査実施の現場の情報が得られない。そもそも厚生労働省本省が把握していない。そこで、本省の幹部から調査の現場にいたるコミュニケーション不足という評価は間違いなくでき、その改善を図ることが急務と結論できる。

図2 事業所・企業を調査対象とする基幹統計調査の回収率の推移



(注) 貸金構造基本統計調査については、回収率の傾向が分かりやすくなるように、点線で近似直線を追加した。

補論1 今次点検への対応をめぐる組織マネジメント上の問題点

1 厚生労働省における統計部門の構造

厚生労働省の統計部門を統括するのは、局長クラスである本省の政策統括官（統計・情報政策、政策評価担当）である。

同政策統括官は、

- (1) 統計関係業務 のほか、
- (2) 情報システム・サイバーセキュリティ関係業務
- (3) 政策評価・E B P M関係業務

も所掌している。このうち、統計関係業務の実施体制としては、同政策統括官の下に、

- ア 全体調整役である参事官（企画調整担当）のライン のほか、
- イ 旧労働省系の統計業務ライン
- ウ 旧厚生省系の統計業務ライン

が形成されている。そして、上記アの参事官（企画調整担当）の下には、窓口機能や総括・調整機能を担うものとして、

- (ア) 統計・情報総務室：人事、予算、法令、経理等を担当
- (イ) 統計企画調整室：企画、立案、調整等を担当
- (ウ) 審査解析室：制度官庁である総務省政策統括官室（統計基準担当）との窓口、統計調査における事業所抽出等を担当

等が置かれている（図3）。

2 旧労働省系の統計部門の構造

上記1イの旧労働省系の統計部門として、政策統括官（統計・情報政策、政策評価担当）の下に置かれた参事官（企画調整担当）の下に統計管理官（雇用・賃金福祉統計担当）と賃金福祉統計官（賃金福祉統計室）が置かれている。毎月勤労統計は統計管理官（雇用・賃金福祉統計担当）が、賃金構造基本統計は賃金福祉統計室が担っており、それぞれ役割を分担している。

3 賃金構造基本統計調査業務を担う組織

本報告における検証の主たる対象である賃金福祉統計室では、賃金構造基本統計調査に取り組む体制として、賃金福祉統計室長の下、

- a 企画調整担当ライン（室内の対外窓口、総括等）、
- b 統計総務担当ライン（室内の予算を始めとした総務業務全般）
- c 賃金第1・第3担当ライン（賃金構造基本統計調査の実査、公表等）

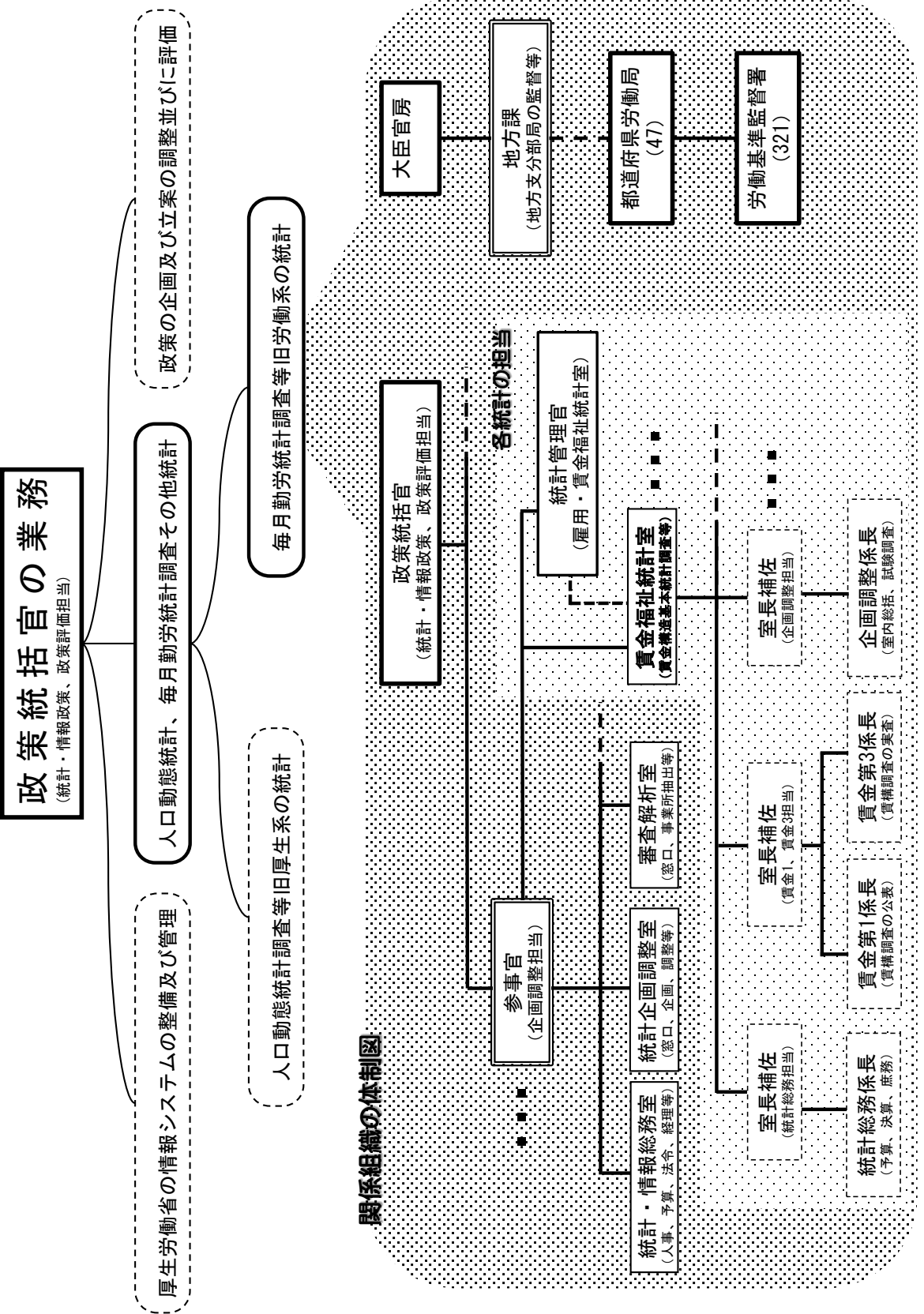
が配置されている（同室長の下にはこの他、労働安全衛生に関する統計調査といった他の業務を担うラインが置かれている。）。

これに加えて、調査の実働部隊として、各都道府県に配置された労働局（全国47か所）があり、さらに、各労働局の下に労働基準監督署（全国321か所）が配置さ

れている。また、これら地方支分部局の所掌事務の運営に関する総合的監督、職員の機構及び定員に関する事、人事、予算等に関する事務の取りまとめ等を本省の大臣官房地方課が担当している。

なお、各地方支分部局から本省に寄せられた「賃金構造基本統計調査に係る労働局からの業務簡素化要望」においては、調査の外部委託化や本省での一括調査への移行といった要望が寄せられている。また、都道府県労働局内で賃金構造基本統計調査を担当する賃金課（室）においては、最低賃金の決定に関する業務が主要な業務として現場の職員に認識されており、賃金構造基本統計調査関係業務のウェイトは低かった、労働基準監督署の現場においては賃金構造基本統計調査に係る業務は極めて異質な仕事であり本省の指示に従って「やらされている」と認識されていたとの発言がある。これらのことから、いずれの地方支分部局においても、賃金構造基本統計調査に係る業務は副次的な業務と認識されていたことがうかがえる。

図3 厚生労働省政策統括官（統計・情報政策、政策評価担当）の業務と賃金構造
基本統計調査に係る組織の概念図



(注) 厚生労働省の資料に基づき、総務省行政評価局が作成した。

4 賃金構造基本統計問題への対応をめぐる組織運営上の問題点

1 で記述したとおり、政策統括官室の全体調整役として参事官（企画調整担当）が置かれているが、上記 1(1)～(3)の 3 系列の業務の中で、統計関係業務は、毎月勤労統計問題が顕在化するまでは相対的に平穏な業務であると認識されており、参事官（企画調整担当）は、今般の賃金構造基本統計問題への対応に関するヒアリングにおいてもほとんど本事案に関与した形跡が見られないことから、同参事官は統計業務以外の調整が主となっていたことが推察される。

実質的に統計関係業務に関する全体調整・対外的窓口機能を担っていたのは、同参事官の下に置かれている統計・情報総務室、統計企画調整室及び審査解析室である。このうち、統計企画調整室は厚生労働省の統計部門全体の調整・窓口役を担っているが、制度官庁である総務省政策統括官室（統計基準担当）との窓口役は審査解析室が担っている。審査解析室は、厚生労働省が所管する統計に関する調査計画について、総務省政策統括官室（統計基準担当）への承認申請の手続やこれに関連する統計委員会への諮問答申等に関する調整を行っており、今般の今次点検でも厚生労働省の窓口役を務めている。

また、審査解析室は、厚生労働省が所管する統計に関する標本の設計や抽出作業などのいわゆる解析業務を一元的に担っていることから、これら統計の調査実務を把握できる組織であり、調査計画と調査実務の両面を把握し得る組織である。しかしながら、標本の設計や抽出作業などのいわゆる解析業務については、旧厚生省系の統計は審査解析室に一元化されている一方、旧労働省系の統計については担当室内に数理職員を配属して自己完結的に標本設計ができるなど、「閉じた世界」で業務が行われてきた傾向があるとの証言があり、本来担うべき機能を十分発揮できていなかったと考えられる。

平時においては、担当室がそれぞれ専門性をいかして閉じた形で統計を作成していればよかったが、毎月勤労統計問題に端を発した一連の問題への対応は正に有事であり、危機管理の観点から担当室の内・外、省内の縦・横の間の連絡調整・情報共有が不可欠になる。厚生労働省は、毎月勤労統計問題で今次点検を全政府的に実施するきっかけを作っており、再度統計業務に関連して何らかの失態があれば組織に対する信頼性が大きく損なわれることが十分予見できたものと考えられる。

しかしながら、一たび有事となっても、なお組織マネジメント上必要な手立てが講じられず、引き続き従来業務運営体制が維持された結果、毎月勤労統計問題を契機に生じた危機感が賃金福祉統計室に共有されず、関係者の間で必要な連絡調整も行われにくい組織運営となっていたことがうかがえる。そして、毎月勤労統計問題への対応に追われて担当者のトップである政策統括官が多忙を極めるようになると組織的危機管理が不在となり、オペレーションが機能せず、今般の賃金構造基本統計問題を引き起こす結果になったものと考えられる。加えて、今次点検をめぐる一連の対応において、当事者意識を持った能動的な対処ではなく対症療法的な受け身の姿勢に終始したことも、全体の危機管理的統制が十分機能しなかったことが一因となっているものと考えられる。

補論 2 調査員調査について

1 調査員調査とは

「調査員調査」とは何か、特段定義を定めた文書は見当たらない。一般用語としてはさておき、政府統計の分野では、統計法の定めた統計調査員を活用して行う統計調査と解すべきだろう。

2 統計調査員の職務の範囲

統計調査員の職務の範囲については、現行統計法（平成 19 年法律第 53 号）上は規定がない。ただ、第 15 条第 1 項では、

「行政機関の長は、その行う基幹統計調査の正確な報告を求めるため必要があると認めるときは、…（中略）…その統計調査員その他の職員に、必要な場所に立ち入り、帳簿、書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。」

と権限の付与に関して定めるのみである。全部改正前の統計法（昭和 22 年法律第 18 号）第 12 条第 2 項では、

「統計調査員に関する事項は、命令（地方公共団体の長又は教育委員会の定める規則を含む。）でこれを定める。」

とされていた。いずれにせよ、各府省の省令や調査を実施する行政機関（大臣等）の定めに従っていると解される。

3 賃金構造基本統計調査における統計調査員の職務の範囲

賃金構造基本統計調査については、賃金構造基本統計調査規則（昭和 39 年労働省令第 8 号）第 12 条第 3 項では、

「統計調査員は、都道府県労働局長の指揮監督を受けて、調査票の配付、調査票の取りまとめその他調査の実施に伴う事務に従事する。」

と、また、同令第 13 条第 1 項では、

「前条に規定する統計調査員その他の調査の事務に従事する職員は、法第 15 条第 1 項の規定により、必要な場所に立ち入り、第 5 条各号に掲げる事項について、帳簿、書類その他の物件を検査し、又は関係者に質問することができる。」

と、統計法の規定を引用し、職務の範囲と権限を定めている。本文で触れた賃金構造基本統計調査の調査計画の「調査実施者」の定めと合わせて解釈すれば、統計調査員は、都道府県労働局長や労働基準監督署長の命を受けて、立入検査等を行うことができるということになる。

4 統計調査員と調査票の郵送による配布・回収

統計法上、調査票を郵送で配布・回収することを禁ずる定めはない。したがって、禁じられていないと解される。郵送を認めるか否かは、統計調査の内容と使うことのできる資源との兼ね合いで、統計調査の企画の段階で妥当性を評価して判断する

べき事柄である。

次に、「統計調査員が調査票を郵送で配布・回収することは認められるか？」という点であるが、これも認められないとする法令上の定めはない。したがって、統計調査の調査計画で、郵送を認められていれば、認められることは当然である。

しかし、実務の上では、調査計画における判断だけでは割り切れないような個別具体のケースはある。例えば、国勢調査は、調査員調査の代表例であり、調査票を実地に配布することが原則となっている。だが、活動時間の違いなどから不在がちで、どうしても手渡すことができない対象者がいた場合、その人の家のポストに調査票を入れることは認められているようである。

個別のケースにおいて、あらかじめ把握している住所地に調査票を郵送すれば、調査の対象として特定されている者に確実に届くと分かっている場合に、調査票の郵送は認められる場合が多いだろう。回収についても、通常の統計調査において、調査票の配布を受けた者が、自らの都合から、記入した調査票を郵送で送り返すことを希望した場合、それを拒むことも困難であろう。

もちろん、調査バイアスの問題はある。例外的な扱いをせざるを得なかった調査票に記された情報の扱いについては、調査を実施する者が、それを評価し当該調査票に記入された情報を集計に含めない処理とするかどうかなどを判断するべきであろう。

5 賃金構造基本統計調査の統計調査員の職務と調査票の郵送による配布・回収

賃金構造基本統計調査の統計調査員の職務は、前述のとおり、「都道府県労働局長の指揮監督を受けて、」「調査票の配付、調査票の取りまとめその他調査の実施に伴う事務に従事する」と定められている。

賃金構造基本統計調査の場合、都道府県労働局や労働基準監督署の職員も統計調査員と同様に調査票の配布、調査票の取りまとめその他調査の実施に伴う事務に従事することになっている。したがって、これらの職員に認められた事務に従事する限りにおいて、法令上は問題がない。当該事務が調査計画に沿って行われている限りは、統計法上も問題はない。その場合に、個別のケースの必要から郵送による配布・回収をすることがあっても、それ自体に問題はなく、後は、集計時などの扱いをどうするかということになる。

6 賃金構造基本統計調査の調査計画における「調査員調査」について

賃金構造基本統計調査は、昭和 39 年以降、現在の名称で行われている。その調査計画の原型は、当時の統計審議会に諮問、答申された「賃金構造基本統計調査要綱」である。〈参考資料 13〉

当時の統計調査員が調査票をどのように配布・回収したかははっきり分らない。同要綱の「7 調査の方法(2)調査票の作成」では、「都道府県労働基準局及び労働基準監督署の職員並びに統計調査員は実地自計の方法により事業所票及び個人票並

びに追加職種票をそれぞれ 1 部作成する。」となっている。「都道府県労働基準局」とは現在の「都道府県労働局」である。文章を素直に読むと、職員が統計調査員が、事業所を訪問して調査票を作成することになる。「自計」というのは、現在の用語では、調査に答える人が調査票に回答を記入することを意味すると思われるが、ここでは調査に行った人が書くと読めるのである。つまり、用語の意味が今とは違う可能性がある。いずれにせよ、その後、現在に至るまでの間に調査実務は、調査票を配布して相手に記入してもらう方式に変わっていったようである。

一方、現在の調査計画の様式は、「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 年 12 月 18 日総務省政策統括官（統計基準担当）決定。平成 22 年 3 月 1 日改正）により定められており、この要領は平成 21 年 4 月の現行統計法の全部施行に合わせて施行されている。ところで、旧統計法下では、指定統計調査（現在の「基幹統計調査」）の承認は、調査要綱の形で行われ、現在の調査計画の様式をとっていない。すなわち、現在の様式の調査計画は、新統計法下で「軽微な変更」により総務大臣の承認が行われた、平成 23 年に今の形が初めて作られたことになる。

7 現行調査計画の様式における「調査員調査」と「郵送調査」のチェック欄の解釈について

現行調査計画の様式における「調査員調査」と「郵送調査」のチェック欄の記入の仕方については、総務省政策統括官室（統計基準担当）の実務では、調査員を活用し、かつ、調査票を郵送で配布・回収することを認める場合は、両方にチェックを入れることになっている。

郵送調査は、通常は、調査票を郵送で配布・回収する調査の仕方を指すという。その場合、調査票を配布・回収する者は、職員や調査員でなくてもよい。

しかし、そもそも職員も調査員とともに調査票を配布する独特の調査方法を採用している賃金構造基本統計調査においては、伝統的にその方法を「調査員調査」と呼び習わしてきた。そこで、ずっと以前から職員や統計調査員が郵送で調査票を配布・回収していたとして、そのことをも含めて、従来のやり方が「調査員調査」の概念で言い表されていると担当の職員が考えたとしても無理はないかも知れない。そのような場合に、平成 23 年にこの様式に、職員が記入を「調査員調査」のみにチェックした可能性があるのではないだろうか。

3 緊急報告に当たってのまとめ

最後に、本調査によって指摘できると考える点をまとめると、以下のとおりである。

<3つの問題について>

3つの問題については、少なからぬ職員がその事実を認識していた。しかし、法令や調査計画との関係での問題を深く考えていなかったり、気付いても放置してしまったりしている。まず、「遵法意識の欠如」と「事なかれ主義の蔓延」を打破することが急務である。

その上で、3つの問題についての i 発生していた事実の評価、ii 公表事項と事実のかい離の評価、iii 事実の発生の始期を整理すると以下のとおりとなる。

○ 郵送調査問題：

- i 調査票の配布・回収を郵送で行うこと自体は、統計調査の手法の一つである。調査バイアスについては、統計的な見地から評価等を行い、調査により集められるデータの質の維持・管理が行われるべきである。
- ii 調査票の配布・回収を郵送で行うという実際に採られている方法が、調査計画等で公表されている内容では明らかでない。これは不適切であり、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 調査票の配布・回収を郵送で行うという実務の開始時期は、この調査では特定できなかったが、厚生労働省が公表した平成18年より遡るであろうと推測される。

○ 期限前倒し問題：

- i 調査員調査において、調査票の配布の担当者が調査票の回収予定日を指定すること自体は、実務の必要からも調査対象者の便宜からも必要なことである。なお、指定の仕方（例えば著しく早い時期に指定する等）によっては生ずるであろう調査バイアスについては、統計的な見地から評価等を行い、調査により集められるデータの質の維持・管理が行われるべきである。
- ii ①調査票の配布時に調査票の回収予定日が「期限」として表示されていること及び②調査計画等で記された調査実施の終期の日付が調査票回収の期限（すなわち「調査期限」）と誤解されやすいものとなっていることは、調査対象者等に誤解を与え、問題である。調査計画における用語の定義、公表の仕方を整理して改めるべきである。今後、賃金構造基本統計調査が正式に郵送調査になる場合は、それに応じた変更をするべきことも言うまでもない。
- iii 調査票の配布を担当する都道府県労働局等が、調査票の回収予定日を指定するという実務の始期を特定できていない。ただし、平成20年までは遡ることができる。調査員調査である以上、むしろ最初からこのような実務であったという可能性がある。

○ 対象範囲問題：

- i 統計の設計において調査対象としていた産業分野について調査していないということは統計で示される数字の意味・内容に影響を与え得る問題であり、利用に支障を来し、ユーザーの信頼を裏切るものである。速やかに統計的な見地から検証を行い、調査設計等における必要な修正が行われるべきである。
- ii 公表において調査していない産業分野が明示されていない問題は、統計の正しい利用を妨げており、i の修正結果を踏まえ、速やかに改善すべきである。
- 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。

＜郵送調査問題の背景にある賃金構造基本統計調査の実施方法・体制について＞

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ために問題となったが、賃金構造基本統計の作成に必要なだけのデータを集めるための調査実務における方策ではあったと考えるべきである。その背景には、調査環境の悪化と調査に動員できるリソース（予算、人員）の限界があると、担当者レベルでは認識している。これらの事実は、今後も避け難いことは明らかであり、厚生労働省は省としてこの課題を認識し、調査を実施する現場の状況を把握しつつ、調査の実施方法・体制について必要な措置を採るべきである。

なお、賃金構造等を明らかにする統計のために必要なデータを得る調査は続けられなければならない。しかし、このことは、現在の賃金構造基本統計調査を現在のまま実施し続けなければならないということではないと考えられる。厚生労働省においては、現在、他に最低賃金に関する実態調査（郵送調査）等を実施しており、過去において、「賃金関係統計調査の見直し」というまとめ方で、賃金関係の統計調査を見直した経緯もある。賃金関係の統計調査を体系的に見直すのであれば、調査の実施方法や体制を改めていくべきである。

＜厚生労働省の統計部門のガバナンスの改善について＞

厚生労働省政策統括官の統計担当部門は、少なくとも本案件に関する限り、これまでの報告で明らかにしたとおり、組織内のコミュニケーションが欠けていた。現職の職員の能力・性向に起因するところもあるが、昨年末来の経緯をみる限り、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。賃金構造基本統計という製品のメーカーである厚生労働省は、原材料調達の手段である調査を適切に行い、製品の製造過程を適切に管理し、ユーザー等に対し品質をしっかりと保証する責任を負う。こ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である。

＜昨年末来の対応について＞

毎月勤労統計の問題が余りにも大きな衝撃であり、国民の批判に迅速に応えようとして必死であったということは理解できるが、厚生労働省には、以下の事実

により、対応に冷静さを欠いたところがあることは反省を求めざるを得ない。

- ✓ 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。
- ✓ 1月の今次点検までの間で、主体的に統計を点検するという姿勢が欠けている。
- ✓ 1月24日の当初の報告の時点で、正確な報告をする努力を怠っている。
- ✓ 1月の報告漏れの発覚の時点で、公表しようとする「不適切な事項」の「何が不適切なのか」の分析・検証が不十分。
- ✓ 事実関係の検証の時点でも「不適切な事項」の不適切さの分析・検証が不十分な状態のままであった。

他方、毎月勤労統計の問題が政府統計全体の信頼の問題に飛び火し、その回復のための活動を、十分な準備期間もなく行わなければならなかった状況の困難さは理解できるが、総務省政策統括官室（統計基準担当）にも、以下の点について改善の余地があった。

- ✓ 政府内の多くの部局に作業をさせる上では1月16日に発出した当初の実施要領の記述には曖昧な面があった。口頭による補足はせめて文書にするべきであった。点検の途中過程でのメールによる追加的な補足は、最終的な点検内容の適切性には影響を与えないとしても、結果として各府省の作業の手間を増やしている。

4 補注

補注 1 賃金構造基本統計調査の変更について、平成 16 年 10 月 8 日に統計審議会への諮問が行われており、調査方法を見直す好機の一つだったが、調査方法の見直しは論点に含まれていたのか。

- 調査方法の見直しについては、論点に含まれていなかった。
- なお、本諮問時の調査計画の主な変更内容は、次表のとおりである。＜参考資料 28＞

変更事項	変更内容
調査対象の追加	・常用労働者を「正社員」と「正社員以外」に分割するとともに、常用労働者に該当しない労働者を「臨時労働者」として新たに調査対象に追加
調査事項の削除・追加	【事業所票】 ・「ベース・アップの決定状況」の削除 ・「新規学卒者の初任給額及び採用人員」について、管理・事務・技術労働者と生産労働者との区分を廃止し、新規学卒者に一本化 ・学歴区分について、中学卒を廃止し、大学院卒を追加 【個人票】 ・雇用期間の定めの有無に関する設問の追加 ・「パート」を「短時間」に、「職階」を「役職」に表記を変更 ・所定内給与額の廃止
調査職種の追加	・屋外労働者職種別賃金調査の中止に伴い、同調査において調査していた土工、大工、電気工等を調査職種に追加
集計事項の追加	・新たに雇用形態別（正社員、正社員以外の常用労働者（雇用期間の定めの有無別）、臨時労働者の別）の集計を実施

補注 2 賃金構造基本統計調査の調査方法について、平成 18、19 年に厚生労働省本省が都道府県労働局に対して実施したとされるヒアリングは、どのような経緯で行われたのか。また、調査結果はどのようなものだったのか。

- 賃金福祉統計室（当時は大臣官房統計情報部賃金福祉統計課）は、平成 16 年頃の時点で、一部の都道府県労働局において郵送調査を実施している様子うかがわれたことから、その実態を把握するため、18 年に都道府県労働局からヒアリングを実施したとして

いる。

- その結果、統計調査員が実際に事業所を訪問していることを確認できたのは一部の労働局のみであり、ほとんどの労働局では郵送調査になっているのが実態であることが明らかになった。
- なお、平成 19 年にも同様のヒアリングが実施されたとしている。

補注 3 調査計画の「軽微な変更」とはどのようなものか。また、賃金構造基本統計調査では、この「軽微な変更」により、どのような見直しが行われているのか。

- 基幹統計調査の調査計画を変更する場合には、統計法（平成 19 年法律第 53 号）第 11 条の規定に基づき、統計委員会への諮問・答申を経て、総務大臣の承認を得る必要があるが、同法第 9 条第 4 項ただし書に規定する「軽微な事項」に該当するものについては、統計委員会に付議する必要はないとされている（総務大臣の承認のみで足りる）。
なお、「軽微な事項」に該当するものについて統計委員会への付議を要しないことについては、旧統計法下における取扱いを引き継ぐものとなっている。
- 賃金構造基本統計調査における「軽微な変更」による調査計画の承認の状況（平成 16 年 10 月の統計審議会への諮問以降分）は、次表のとおりである。

年月日	承認事項の主な変更内容
平成 18 年 5 月 16 日	○ 市町の廃置分合に伴い、「長崎県北松浦郡宇久町」を「長崎県佐世保市宇久町」に変更する等調査の除外地域の一部の記載を変更
平成 19 年 3 月 30 日	○ 学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）の改正に伴い、平成 19 年 4 月 1 日から、「助教授」が廃止され、「准教授」が新設されることを受けて、調査結果の表章に用いる職種区分を変更
平成 20 年 3 月 5 日	○ 日本標準産業分類の改定（平成 19 年 11 月 6 日付け総務省告示第 618 号）に伴い、「調査の範囲」及び「調査事項」（調査票様式）についての表記を変更
平成 23 年 8 月 4 日	○ 東日本大震災への対応として、岩手、宮城、福島各労働局長から厚生労働大臣への調査票の提出期限を変更
平成 27 年 3 月 3 日	○ 調査対象の範囲のうち「特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（昭和 23 年法律第 257 号）第 2 条第 3 号に規定する特定独立行政法人等」を「行政執行法人の労働関係に関する法律（昭和 23 年法律第 257 号）第 2 条第 1 号に規定する行政執行法人」に変更 ○ 母集団情報を「平成 21 年経済センサス基礎調査」による事業所名簿から「事業所母集団データベース」による事業所名簿に変更 ○ 東日本大震災の影響に伴う調査票の提出時期の延期に係る事項を削除

平成 29 年 12 月 20 日	○ 報告を求める事項の変更 ・ 「法人番号」欄の追加 ・ 「統計調査における労働者区分等に関するガイドライン」(平成 27 年 5 月 19 日各府省統計主管課長等会議申合せ)を踏まえ、常用労働者及び臨時労働者の定義の変更 ○ 最新の母集団情報(事業所母集団データベース)を踏まえ、事業所票及び個人票の報告者数の変更
----------------------	---

補注 4 公的統計の整備に関する基本的な計画(第Ⅰ期～第Ⅲ期)では、賃金構造基本統計調査の調査方法に関連して、どのような指摘がなされているか。

- 第Ⅰ期計画では、賃金構造基本統計調査に関する記述はあるが、調査方法については明示的な指摘はなされていない。
- 第Ⅱ期計画では基幹統計の一般論として、第Ⅲ期計画では賃金構造基本統計調査を特定して、それぞれ以下のとおり指摘されている。特に、第Ⅲ期計画では、調査の効率化に向けた調査方法の見直しの検討が指摘されており、平成 32 年調査の企画時期までに結論を得ることとされている点に留意が必要。＜参考資料 29＞

(参考)

＜公的統計の整備に関する基本的な計画(第Ⅰ期)(平成 21 年 3 月 13 日閣議決定)＞(抜粋)

●別表 今後 5 年間に講ずる具体的施策

経済産業省と協力して、ビジネスレジスターの整備を待って、毎月勤労統計調査や賃金構造基本統計調査と、工業統計表等との結合を図るため、共通符号を持たせること等の措置を講じる。

【ビジネスレジスターの整備状況を踏まえ、速やかに実施する。】

＜公的統計の整備に関する基本的な計画(第Ⅱ期)(平成 26 年 3 月 25 日閣議決定)＞(抜粋)

●第 4 基本計画の推進 1 施策の効果的かつ効率的な実施

第一に、社会経済情勢の変化、経済構造統計を始めとする統計の新設、整理及び統合等を踏まえ、これまで統計委員会に諮問されていない基幹統計(基幹統計調査)を中心に、品質評価の要素に沿った見直し状況や基幹統計としての重要性及び必要性の充足状況等について計画的に確認する。

＜公的統計の整備に関する基本的な計画(第Ⅲ期)(平成 30 年 3 月 6 日閣議決定)＞(抜粋)

●別表 今後 5 年間に講ずる具体的施策

賃金構造基本統計調査について、調査の効率化に向けた調査方法の見直し及び公表の更なる早期化、回収率の向上策、調査対象職種の見直しや学歴区分「大学・大学院卒」、「高専・短大卒」の細分化について、試験調査の実施等により見直しの影響を検証しつつ検討する。また、回収率

を考慮した労働者数の推計方法の変更や、オンライン調査導入に合わせ、抽出された事業所内の全労働者を調査することについての検討を進める。【平成 32 年(2020 年) 調査の企画時期までに結論を得る。】

補注 5 平成 27 年に賃金福祉統計室内に設置された賃金構造基本統計調査の改善のためのプロジェクトチームでは、どのような検討が行われていたか。

- 賃金構造基本統計調査は、平成 17 年以来大きな見直しが行われていなかった。
- 賃金福祉統計室（当時は大臣官房統計情報部雇用・賃金福祉統計課賃金福祉統計室）では、平成 27 年には室長を含むプロジェクトチームを立ち上げ、31 年調査からの調査計画の変更（郵送調査）を念頭に、対応策の検討を開始していた。
- 賃金福祉統計室の職員は、プロジェクトチームの立上げについて、統計情報部長に説明し、同部長から検討を進めるよう指示を受けたと発言しており、平成 28 年 3 月までに計 10 数回打合せを実施したとしている。
- その結果、平成 28 年 3 月には、「賃金構造基本統計調査の見直しについて（案）」が取りまとめられた。

この中で、賃金構造基本統計調査については、平成 17 年以来大きな見直しが行われておらず、この間の社会情勢、調査環境の変化等に対応した見直しが必要な時期に来ていることから必要な見直しを検討することとし、主な見直し内容として、①職種区分の見直し、②復元方法の見直し、③調査系統・調査方法の見直しの検討を行うこととしている。

このうち、③調査系統・調査方法の見直しについては、民間ノウハウを積極的に活用しつつ、オンライン調査や郵送調査を導入することにより、調査方法の合理化、回収率の向上等を図ることを検討することとされた。＜参考資料 24＞

補注 6 平成 29 年度から 31 年度の予算概算要求では、どのような要求が行われ、その結果はどうなったのか。

（平成 29 年度予算概算要求）

- 賃金福祉統計室では、プロジェクトチームが平成 28 年 3 月に取りまとめた「賃金構造基本統計調査の見直しについて（案）」（補注 5 を参照）を踏まえ、31 年調査から調査計画を見直す（調査方法の変更を含む。）こととしていた。
- 賃金福祉統計室では、調査計画を見直す場合には、試験調査を実施して調査内容や調査方法等の見直しを行うことが一般的であるとの政策統括官室（統計・情報政策担当）幹部の指示を受け、平成 29 年度予算概算要求において、試験調査の実施経費を財政当局

に要求したが、調整の結果、予算計上は見送られた。

- その理由について、賃金福祉統計室は、政策統括官室（統計・情報政策担当）において、統計委員会の答申（平成 28 年 1 月 21 日）における指摘を踏まえ、国民生活基礎調査（基幹統計調査）の試験調査の実施経費を同時に要求したが、賃金構造基本統計調査については、統計委員会等から特段課題を指摘されていなかったため、優先順位が認められなかったのではないかと認識している。

（平成 30 年度予算概算要求）

- 統計委員会基本計画部会は、公的統計の整備に関する基本的な計画（第Ⅱ期）に基づき、平成 28 年 12 月 16 日、賃金構造基本統計調査について未諮問案件として審議を開始し、29 年 3 月 31 日に統計委員会としての審議結果が取りまとめられた。
- 賃金福祉統計室では、平成 30 年度予算概算要求において、統計委員会からの上記指摘等を踏まえ、試験調査の実施経費を財政当局に要求したところ、当該経費が予算措置された。

（平成 31 年度予算概算要求）

- 平成 31 年度予算概算要求では、賃金構造基本統計調査について、システム関係の要求を新たに行っている以外は、例年どおり調査員調査を前提に要求し、予算を計上している。
- 賃金福祉統計室では、これまでの執行実績に照らし、仮に実態に合わせて調査計画を変更したとしても調査を行うことは可能であると認識している。

補注 7 平成 28 年 12 月から始まった統計委員会における未諮問基幹統計に関する審議等では、賃金構造基本統計調査について、どのような指摘がなされたのか。

- 統計委員会からは、主に推計方法（特に労働者数）の改善に向けた取組、調査対象職種や学歴区分についての見直し等が指摘されている。＜参考資料 30＞
- なお、これらの指摘事項について、当時の政策統括官室（統計・情報政策担当）幹部に説明したとの証言がある。

（参考）統計委員会における審議状況

平成 26 年 11 月 17 日	統計委員会基本計画部会において、未諮問基幹統計の確認スケジュールが決定（賃金構造基本統計調査は平成 28 年度に確認）
平成 28 年 12 月 16 日	統計委員会基本計画部会において賃金構造基本統計調査について確認
平成 29 年 3 月 21 日	統計委員会において審議結果報告書（「平成 27 年度統計法施行状況に関する審議結果報告書（平成 28 年度下半期審議分）」）を決定（※） ※職種区分、学歴区分、復元方法、調査方法等の見直しについて言及

補注 8 平成 29 年 1 月 11 日の一斉点検を実施した経緯及び厚生労働省の点検結果は、どのようなものであったか。

- 平成 28 年末に、一般統計調査（繊維流通統計調査（経済産業省所管））において不正な事務処理が行われていたことが発覚し、職員が処分されるという事案があったことを契機に、総務省政策統括官室（統計基準担当）が各府省に対し、基幹統計調査及び一般統計調査について、総務大臣の承認を受けた当該調査計画の内容と異なるものとなっていないかなどを点検するよう指示を行った。＜参考資料 31＞
- この指示を受けた厚生労働省では、賃金構造基本統計調査について、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ることを把握したが、問題のある場合のみ報告することとなっていたため、当時の賃金福祉統計室長の判断により「特段問題なし」と報告している。＜参考資料 17＞

補注 9 「賃金構造基本統計調査の改善に関するワーキンググループ」とは何か。また、同ワーキンググループでは、どのような議論が行われているか。

- 平成 29 年 3 月、賃金構造基本統計調査の改善に関する検討を効率的に行うために「厚生労働統計の整備に関する検討会」（平成 22 年 4 月 27 日設置）（注）の下に設けられ、有識者 4 人で構成されるものである。平成 28 年度に統計委員会が取りまとめた「平成 27 年度統計法施行状況に関する審議結果報告書（平成 28 年度下半期審議分）」（平成 29 年 3 月 31 日）における賃金構造基本統計調査への指摘事項への対応等についての議論が行われている。

（注） 「厚生労働統計の整備に関する検討会」は、「公的統計の整備に関する基本的な計画」（平成 30 年 3 月 6 日閣議決定）において今後 5 年間に講ずる具体的施策が示されたことを踏まえ、厚生労働省所管統計について具体的な対応や統計の改善に向けた検討を行うに当たり、専門的見地からの意見・助言を得ることを目的とし、有識者 12 人で構成されている。

- 本ワーキンググループでは、調査計画見直し後の調査を平成 32 年から実施することを念頭に、主に「職種区分の見直し」、「学歴区分の見直し」、「復元方法の変更」について、平成 29 年 7 月から 30 年 12 月までの間に計 3 回の審議が行われた。他方、「第 17 回厚生労働統計の整備に関する検討会（持ち回り開催）」

（平成 31 年 1 月 23 日）において、平成 31 年調査に係る調査計画の変更案が提示されている。＜参考資料 32＞

- 今回の事案については、いずれも本ワーキンググループにおいて説明はなされていない。

※ワーキンググループ審議実績

平成 29 年 7 月 14 日	第 1 回
平成 30 年 1 月 26 日	第 2 回
平成 30 年 12 月 7 日	第 3 回

補注 10 平成 30 年に実施された試験調査は、どのような経緯・目的で行われたのか。

- 賃金構造基本統計調査については、平成 17 年以来大きな見直しが行われていなかったことから、この間の社会情勢や調査環境の変化を踏まえ、賃金福祉統計室内において、以下の事項について見直し等が検討されていた。また、統計委員会における未諮問基幹統計に関する審議等においても、見直しの必要性が指摘されていた。
 - ・ 学歴区分の細分化
 - ・ 職種区分の見直し
 - ・ 調査方法・調査機関の見直し
- このため、賃金構造基本統計調査について調査計画を変更した場合の影響を事前に把握し、調査内容や調査方法・調査機関の見直しの検討を行う上での基礎資料を得ることを目的として、統計法に基づく一般統計調査として試験調査を実施することとしたものである。
- 本試験調査の検証事項には、上記のとおり、調査方法の見直しも含まれていたが、その内容は、民間委託による郵送調査として調査を実施した場合、十分な回収率が確保できるか等を検証しようとするものであり、学歴区分や職歴区分の見直しと比較すると、調査方法の見直しについては、二次的な取扱いとなっていたとの発言がある。＜参考資料 25＞

補注 11 平成 30 年 11 月 15 日、調査計画の変更について、厚生労働省から総務省政策統括官室（統計基準担当）に相談しているが、これはどのような経緯で、その内容はどのようなものか。

- 平成 30 年 11 月 15 日、厚生労働省から総務省政策統括官室（統計基準担当）に対し、事前審査に係る調査の変更申請（案）を送付しており、変更内容は、「改元への対応」と「労働者の番号又は氏名の削除」となっている。
- 「改元への対応」については、翌年 5 月の改元に合わせて、所要の措置を行うとともに、今後の事務の効率化を図るため、事業所票及び個人票の調査年の記載部分を、元号表記から西暦表記に変更しようとするもの。また、「労働者の番号又は氏名の削除」については、近年、個人情報保護に対する意識が高まっており、行政における個人情報の取扱いが注視される中、重大な個人情報保護漏えいのリスクへの対応が求められていることを踏まえ、調査事項から「労働者の番号又は氏名」を削除しようとするものである。
- 厚生労働省は、こうした調査計画の変更については、「軽微な変更」の手続で済ませる方向で考えていたとされ、その旨総務省政策統括官室（統計基準担当）に相談したとしている。

補注 12 平成 30 年 11 月下旬に外国人労働者の賃金の把握方法を検討したのは、どのような経緯か。また、この検討の過程において、調査方法に関する計画と実態とのかい離について、関係者の間でどのようなやり取りが行われたのか。

- 平成 30 年 11 月 29 日、国会審議が進む「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」により、外国人労働者の賃金等を把握するため、賃金構造基本統計調査の調査計画に外国人労働者の在留資格の項目を加える必要が生じ、その対応を賃金福祉統計室において検討を行い、総務省政策統括官室（統計基準担当）に対し計画変更についての相談を行った。
- 同年 12 月 8 日、同法律（平成 30 年法律第 102 号）が成立、これを受けて策定された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（平成 30 年 12 月 25 日外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定）では、「就労目的の外国人の雇用形態、賃金等を把握することができるよう統計の見直し等を行い、平成 31 年度中の実施を目指す」とされた。
- 同年 12 月下旬、賃金構造基本統計調査計画に外国人労働者の項目を追加することについて検討する過程において、賃金福祉統計室長から政策統括官に対し、調査方法について、計画上は調査員調査であるが実態は郵送調査で行っていることを説明したとしている。これを受けて、同政策統括官から、外国人労働者の項目追加に合わせて、調査方法についても郵送調査へ変更するよう指示。
- 同年 12 月下旬以降の経緯は、以下のとおりである。

日 付	内 容
平成 30 年 12 月下旬	賃金福祉統計室長から政策統括官に説明した際、外国人労働者については回答が得られにくいのではないかと懸念から、政策統括官が同室長に賃金構造基本統計調査は調査員調査で行っているか、郵送調査で行っているかを確認した。同室長は、 <u>同政策統括官に計画上は調査員調査だが実態は郵送調査と説明</u> し、これを受けて、政策統括官から同室長に対し、 <u>計画と実態にかい離があることは好ましくない</u> との理由から、外国人労働者の項目を追加する変更申請に合わせて、 <u>調査方法についても実態に合わせた変更を行うよう指示を行った</u> 。しかし、同政策統括官から変更申請に向けた具体的な指示はなかったとしている。
12 月 25 日（火）	賃金福祉統計室長は総務省政策統括官室（統計基準担当）に対し、郵送調査への変更も含んだ調査計画の変更申請について相談しているが、同室長は、その際、 <u>既に郵送調査で行っていることを説明することによって、外</u>

	<u>国人労働者の項目追加という重要な内容を含む調査計画の変更申請ができなくなるのではないかと危惧し、実態として郵送調査が行われていることについて説明しなかった。</u>
平成 31 年 1 月 9 日（水）	総務省政策統括官室（統計基準担当）は、厚生労働省から事前送付された賃金構造基本統計調査計画の変更申請（案）を受領

補注 13 平成 31 年 1 月 11 日の内閣官房長官の会見での発言以降、厚生労働省において、今次点検はどのように進められたのか。

- 平成 31 年 1 月 11 日、内閣官房長官が午前の定例会見において、毎月勤労統計の不適切調査問題を受け、政府全体の統計の点検を行うよう指示する旨を発表。その後、次官等連絡会議において、内閣官房長官は、各府省の事務次官等に対し、点検を指示し、午後の定例会見において、指示した旨を発表。
- 1 月 15 日には、総務大臣から事務方に対し、統計に対する信頼の回復に向けて可及的速やかに各府省において点検を行い、その結果を取りまとめるため、早急に具体的な検討を行うよう指示を行った。
- これを受け、1 月 16 日、総務省政策統括官室（統計基準担当）は、各府省説明会において、各府省に対し、今次点検の作業内容を説明の上、依頼（22 日 10 時締切り）した。この作業は、調査対象の選定方法（全数調査／抽出調査の別、抽出方法、抽出率、報告者数等）について、承認された調査計画や対外的な説明のとおり行われているかを点検するとともに、復元推計の実施状況についても点検するものとなっている。＜参考資料 2＞
同説明会には、厚生労働省から政策統括官及び審査解析室担当者が参加し、同政策統括官は概要説明部分のみ参加したとしている。政策統括官は、その際、今次点検の主たる対象は「抽出」と「復元」であると認識したとしている。
- これを受けて、厚生労働省では、以下のとおり作業を進めたとしている。

日 付	内 容
1 月 16 日（水）	厚生労働審議官、大臣官房長から政策統括官（総合政策担当）に対し、取りまとめを指示
	審査解析室（窓口）から賃金福祉統計室に今次点検を指示
	指示を踏まえ、賃金福祉統計室企画調整係で原案を作成して賃金第 1 係及び第 3 係に確認を依頼
	賃金福祉統計室企画調整係としては、調査方法（郵送調査）については、点検指示内容に含まれていないとの認識で、総務省政策統括

	官室（統計基準担当）に報告しなかった。調査対象の範囲（バー、キャバレー、ナイトクラブ）については、報告対象との認識だったが、賃金福祉統計室長から総務省政策統括官室（統計基準担当）に報告しない旨、担当に指示があった。 賃金福祉統計室長は、政策統括官が毎月勤労統計問題の対応で多忙を極めていたため、今次点検の報告内容について相談・報告できなかった。
1 月 21 日（月）	総務省政策統括官室（統計基準担当）から厚生労働省に対し、点検事項について追加連絡。今回の点検事項に限らず、点検を機に新たに問題等を把握できた場合は報告するよう指示あり＜参考資料 2＞
1 月 22 日（火）	総務省政策統括官室（統計基準担当）から厚生労働省に対し、点検事項として、公表期日及び公表方法について計画との齟齬がある場合についても報告するよう指示あり＜参考資料 2＞ 総務省政策統括官室（統計基準担当）から厚生労働省に対し、点検事項として、集計事項について計画との齟齬がある場合も報告するよう指示あり。作業は 23 日 10 時締切り＜参考資料 2＞
1 月 23 日（水）	今次点検の報告内容について、審査解析室担当者から政策統括官に説明。同政策統括官から国民生活基礎調査の調査対象選定の方法について質問があり、担当者から詳細について説明。その際、同政策統括官から報告様式とは異なる 2 枚目のペーパーについて質問があり、担当者から 1 月 16 日以降に指示のあった追加の点検事項に応じたものと説明している。説明後、同政策統括官から大臣官房に決裁を上げるよう担当者に指示を行った。同政策統括官は、12 月下旬に賃金福祉統計室長から計画と異なる郵送調査を行っている旨の説明を受けていたが、この時点では郵送調査の問題が総務省政策統括官室（統計基準担当）への報告事項に入っていないことに気付かず、郵送調査で行っていることを報告するよう指示していない。
1 月 24 日（木）	審査解析室は大臣の決裁を得て、16 時前後に総務省政策統括官室（統計基準担当）に対し点検結果を報告した。なお、賃金構造基本統計調査を郵送調査で行っていることについては未報告 総務省政策統括官室（統計基準担当）が「基幹統計の点検及び今後の対応について」を公表＜参考資料 33＞

補注 14 平成 31 年 1 月 23 日、厚生労働省は、統計委員会への諮問のための省内手続を、どのように進めたのか。

- 平成 31 年 1 月 23 日、審査解析室が「【賃金構造基本統計調査】基幹統計調査の変更について（申請）」の決裁を起案し、政策統括官の取りまとめを担当する参事官（企画調整担当）まで決裁を行った。なお、決裁書類には、「変更内容については、総務省と調整済み」と記載されている。＜参考資料 3＞

補注 15 平成 31 年 1 月 25 日、厚生労働省は今次点検の報告漏れをどのような経緯で把握し、総務省政策統括官室（統計基準担当）へ報告することとなったのか。

- 平成 31 年 1 月 25 日（金）の昼近く、政策統括官は、統計委員会への諮問に係る「基幹統計調査の変更について（申請）」の決裁時に、調査方法が郵送調査となっている実態が伏せられた表現となっている点を認知したとしている。
- その後、同政策統括官が賃金福祉統計室長から調査方法の実態について総務省政策統括官室（統計基準担当）に説明しているかどうか確認したところ、同室長から、調査方法の実態については説明していない旨の報告がなされた。これを受けて、同政策統括官は、1 月 30 日の統計委員会の諮問に当たって事前に調査方法の実態を説明していないことはまずいと考え、これは報告すべきものであり、報告漏れになっていると判断したとしている。
- 昼休憩中に、賃金福祉統計室長が計画と実態の違いや経緯を説明した説明ペーパーを作成し、午後早くに同政策統括官と同室長がそのペーパーを基に、厚生労働審議官に対し、報告漏れ事項が存在することを説明したとしている。
- その後、14 時過ぎ、同政策統括官から総務省政策統括官（統計基準担当）に対して、今次点検調査において、郵送調査で行っていることについて報告漏れがあった事実を電話で報告した。

補注 16 平成 31 年 1 月 25 日に開催された各府省説明会において総務省政策統括官室（統計基準担当）は、今次点検の追加調査についてどのような指示を行ったのか。また、この指示を受けて、厚生労働省は、どのような対応を行ったのか。

- 平成 31 年 1 月 25 日（金）夕刻に開催された総務省政策統括官室（統計基準担当）主催の各府省説明会（各府省の統計担当部局長の会合）において、総務省政策統括官室（統計基準担当）から各府省に対し、前日（24 日）に公表された今次点検の追加調査につい

て作業依頼を行い、以下の事項について、承認内容及び公表内容を点検するよう指示を行った。

- i) 報告を求める事項及びその基準となる期日又は期間
- ii) 報告を求めるために用いる方法
- iii) 報告を求める期間
- iv) 使用する統計基準
- v) 調査票情報の保存期間及び保存責任者

なお、厚生労働省からは、政策統括官（統計・情報政策、政策評価担当）と審査解析室の担当者が出席したとしている。

<基幹統計調査についての省内一斉ヒアリング>

- 平成 31 年 1 月 25 日（金）夕刻、報告漏れがあったことについて政策統括官から大臣官房長に報告があり、これを受けて、大臣官房長から政策統括官（総合政策担当）に対し、徹底的にチェックするよう指示したとしている。
- 平成 31 年 1 月 25 日（金）夕刻、審査解析室から賃金福祉統計室に追加調査実施の電話連絡があり、翌 26 日（土）の基幹統計担当へのヒアリングに備えて、関連資料の準備、禁足の指示があった。
- 同日の夜半、賃金福祉統計室長は、調査対象の範囲の除外（バー、キャバレー等）について政策統括官に報告したとしている。
- 1 月 26 日（土）、同政策統括官のほか、課室長級・補佐級の計 7 人が、各基幹統計の担当から、所管する基幹統計について調査計画と実態とにずれがないかヒアリングを行い、対応を検討したとしている。なお、当該 7 人の中には、政策統括官（総合政策担当）付の 2 人及び他系統の数理職の 2 人が参加したとしている。
- その結果、賃金構造基本統計調査については、調査方法、調査期間、調査対象の範囲の 3 点について調査計画と相違があることが判明したため、総務省政策統括官室（統計基準担当）への報告事項と認識し、28 日（月）に調査結果を提出した。＜参考資料 4、5＞
なお、調査期間については、28 日（月）に厚生労働省本省から各都道府県労働局に対して、平成 30 年賃金構造基本統計調査の締切日を何日に設定していたか電話で聴き取り調査を実施したとしている。
- 厚生労働省は、まず報告漏れの事実があった旨を 1 月 28 日（月）に公表した。＜参考資料 6＞

<厚生労働省内に賃金構造基本統計問題の検証チーム発足>

- 1 月 26 日（土）朝 7～8 時頃、厚生労働審議官から大臣官房審議官に電話で登庁を指示、同大臣官房審議官が 10 時頃登庁。厚生労働審議官と大臣官房長から同大臣官房審議官に対して、賃金構造基本統計調査問題を検証するよう指示したとしている。
- この指示を受け、同大臣官房審議官は、大臣官房地方課長に人事課への併任をかけるとともに、地方課職員も動員し、賃金構造基本統計調査に携わっていた関係職員 15 人に対し、ヒアリングを実施したとしている。

- その後、同大臣官房審議官らはヒアリング結果を取りまとめ、2月1日（金）の夜、賃金構造基本統計調査に関し、今次点検の際に総務省政策統括官室（統計基準担当）に報告しなかった件について公表した。＜参考資料 7＞

補注 17 平成 31 年 1 月 30 日の第 131 回統計委員会では、賃金構造基本統計調査問題について、どのような説明が行われたか。

- 厚生労働省から、賃金構造基本統計調査について、調査計画と異なり、①統計調査員は任命しているが郵送調査を行っていること、②報告期間を早めている事例があること、③産業小分類 766（バー、キャバレー、ナイトクラブ）を抽出の母集団から除外していることについて事実関係の説明があった。＜参考資料 34＞