

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

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**

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(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	本事案に関す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、計画と実態の乖離を認識。計画を実態に合わせ見直すべき旨指示」	
12. 25	「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」	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）」 「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」 「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。」 「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	「政策統括官が、統計委員会への諮問のための決裁資	各府省説明会

年月日	本事案に係るヒアリング結果等	備考
1. 25	<p><u>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</u></p> <p>「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」</p> <p><u>「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」</u></p>	<p>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</p>
1. 26	<p>「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」</p> <p>「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」</p>	
1. 28	<p>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</p> <p>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</p>	<p>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</p>
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	<input type="checkbox"/>
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	