

一般社団法人日本統計学会  
公的統計に関する臨時委員会 報告書

第一部

毎月勤労統計調査の不正をめぐる事案に関する見解

2019年6月5日

## まえがき

本委員会は、厚生労働省が作成する毎月勤労統計調査における統計法の手続きを逸脱した処理が引き起こした公的統計に対する批判や不信感に対応するために、2019年4月1日付で、日本統計学会に臨時委員会として設置された。本報告書は、委員会における検討結果のうち、第一部として「日本統計学会会員および一般市民」に対する声明の部分を取りまとめたものである。

本委員会における検討は、今回の一連の統計不正問題に限定することなく、公的統計全般と統計行政のあり方を含めて実施された。報告書の第一部は、公的統計に関心を持つ市民、報道関係者、政治家等に対して正確な情報を提供すること、および学会関係者に研究の材料を提供することを目的として、1章から3章までの本文と資料から構成されている。

第1章では、毎月勤労統計調査の不正に関する経緯と公開情報を点検し、その後の政府統計の一斉点検を含めて一連のマスメディアの報道を整理している。第2章では、統計法に定める手続きに関して毎月勤労統計調査と賃金構造基本統計調査の問題を指摘し、毎月勤労統計調査の調査手法に対する評価および公表のありかたを論じた後で、公的統計に関する不正の事例をまとめている。最後の第3章は、公的統計全体の整備に関する本委員会としての見解と提言である。

報告書の第一部は、2019年6月5日に日本統計学会の赤平昌文会長と西郷浩理事長に提出し、6月8日の社員総会において報告されている。なお、内容の詳細、評価、提言についての責任は本委員会が負うものである。

委員会の報告書は二部構成としている。先鋭的な見解や提言を収録する報告書の第二部は、日本統計学会に報告するとともに、本委員会の責任で、公的統計に関わる機関に宛てて発信することを想定して作成したものであり、日本統計学会として、そのすべての内容に責任を負うものではない。

日本統計学会 公的統計に関する臨時委員会

委員：

美添 泰人（委員長）、舟岡 史雄（副委員長）、竹村 彰通、椿 広計、山本 渉

オブザーバー：

竹内 啓、櫛 浩一、門間一夫

# 第一部 毎月勤労統計調査の不正をめぐる事案に関する見解

## 目次

第1章 毎月勤労統計調査の不正をめぐる事実の整理 .....	1
1.1 毎月勤労統計調査の不正発覚に至る経緯と公開情報の整理 .....	1
1.2 毎月勤労統計調査の不正発覚以降の政府統計の一斉点検について .....	2
1.3 毎月勤労統計を中心としたマスメディアの報道 .....	3
第2章 公的統計をめぐる不適切処理問題に関する評価 .....	6
2.1 統計法に定める手続きにおける毎月勤労統計と賃金構造基本統計に関する不正 .....	6
2.2 毎月勤労統計の調査手法に対する理論的な評価 .....	8
2.3 毎月勤労統計の公表 .....	11
2.4 国・地方公共団体・調査員・民間の委託先における統計調査の不正 .....	12
第3章 公的統計の整備に関する本委員会としての見解と提言 .....	14
3.1 統計調査における適切な統計的手法の適用について .....	14
3.2 統計調査技術の向上に向けて .....	14
3.3 公的統計の作成手順を遵守する仕組み .....	15
3.4 公的統計の公表と報道のありかた .....	15

# 第一部 毎月勤労統計調査の不正をめぐる事案に関する見解

## 第1章 毎月勤労統計調査の不正をめぐる事実の整理

2018年12月に厚生労働省の毎月勤労統計において不適切な調査の実施が判明した。統計データを見直して推計すると、雇用保険や労災保険などが564億円の過少給付で、その対象者は約2000万人に達し、影響が広範囲に及ぶことが明らかになった。また、追加給付に必要なプログラム改修などの関連事務費が約200億円かかり、そのために予算案を修正し閣議決定をやり直すという異例の事態も起きた。この問題が年明けの通常国会において集中的に取り上げられるなかで、その後も、国の重要な統計である基幹統計の約4割で公表時期などについて承認された計画と齟齬があることが判明し、賃金構造基本統計においても調査の不正が発覚した。統計をめぐる問題がマスメディアで数カ月にわたって報道され、多くの国民の耳目を集めるという、これまでにない事態に直面した。

このことははからずも、公的統計が国の政策の企画立案の根拠となるだけでなく、国民が国の運営の実情を知り、政策を評価し、意思決定に利用するために不可欠の社会的情報基盤であることを、国民に広く認識させる結果をもたらした。他方において、公的統計の中立性に対する根拠のない疑念の表明、手続き上の軽微な違反等に対する針小棒大な評価と報道、「識者」による誤った意見の提示など、公的統計に対する信頼を揺るがすことを助長する動きも数多くあった。

ナポレオンの「統計は事物の予算である。そして予算なくしては公共の福祉も無い」に象徴されるように、公的統計は国家の基盤を成す情報である。国民のために、今後も信頼性が高い公的統計を維持するためには、今回の事案に対して、正確な情報にもとづいて判断し、対応策を講ずることが何よりも肝要と考える。本章は、膨大な情報を可能な限り収集し、整理して提示することによって、国民の公的統計に対する適切な理解、および専門家による研究の便宜に供することを意図している。

### 1.1 毎月勤労統計調査の不正発覚に至る経緯と公開情報の整理

公的統計に関して、この数年、改善の要望が一段と高まっているなかで、2015年10月の経済財政諮問会議における麻生財務大臣の発言で、特に総務省の家計調査、財務省の法人企業統計、厚生労働省の毎月勤労統計に関して具体的な問題点の指摘がなされた。このような指摘は従来からエコノミストを中心になされてきたものと同様であるが、今回は政府の中枢からなされた問題提起であり、公的統計の作成担当部局の対応が強く求められることになった。そのため、内閣官房に「統計改革推進会議」が設置され、2017年5月に公表された「最終とりまとめ」において、GDP統計の整備、統計利活用の促進とならんで、統計業務の見直しを進めることとされた。とくに、統計委員会の機能を強化するとともに、さらに、統計委員会の通常取組とは独立して個別統計の品質の評価を行う評価チームを、統計委員会の必置機関とすることが定められた。

毎月勤労統計調査の事案は、2018年1月分公表において大きな断層が発生した原因について統計委員会が調査を進めるなかで、従業員規模500人以上の事業所の計数に断層があることを発見

し、厚生労働省に説明を求める過程で明らかになったものである。これは、公的統計改善の一連の活動において想定を超えた事例であったが、毎月勤労統計調査の不正問題の一方において、公的統計全体としては、品質の確保、報告者の負担軽減、利活用の促進など、改善の方向に向かっていることが確認できる。

このような経緯も含めて、毎月勤労統計調査の不正に端を発する一連の動きについて、入手可能な公開情報を本委員会委員が手分けして各府省に尋ねて収集し、新聞等の記事と合わせて、できるかぎり網羅的な情報として整理を試みた。その情報は本報告書第一部の資料として収録している。本報告書の公表時点の URL は、将来、変更または削除される可能性があるため、認められる範囲でミラーサイトを設置するなど、日本統計学会において基本情報を保存することを提案する。

## 1.2 毎月勤労統計調査の不正発覚以降の政府統計の一斉点検について

毎月勤労統計における不適切事案を受けて、政府統計全体の信頼性・正確性の確保等を目的として、総務省の指示により各府省が所管する基幹統計の点検が実施された。点検の結果は、2019年1月24日に「基幹統計の点検及び今後の対応について」として公表された。その報告によれば「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。」としながら、基幹統計の約4割について問題点を指摘し、「これらについては、調査結果の訂正等、必要な対応が行われる。」とした。指摘された統計についても、実際には極めて軽微な問題であり、毎月勤労統計のような不正に該当する事案はなかったが、この公表を受けたマスメディアの報道は、政府統計全体に対する不信感一色であった。ただし、このときの公表資料には問題点に関する詳細な内容が記されていなかったためとも考えられ、必ずしもマスメディアの報道が偏っていたとも言えない。

その後、統計委員会に設置された点検検証部会の第2回会合において、「基幹統計の点検結果の整理について」としてやや詳しい内容が提示された。それを見れば、例えば財務省の法人企業統計に関しては「年次別調査において、平成20年度から平成29年度までの「損害保険業」の「配当率」、「配当性向」、「内部留保率」が掲載漏れ」と指摘された事例については、「既存のデータに対する影響はない」と記述されている。実際、これらの比率は、既に公表している「損害保険業」の「配当金」、「資本金（期首・期末平均）」等から算出可能であり、e-Statの利用者にとって利用上の特段の支障はない。

総務省の点検結果を公開する際に、最初から詳しい説明をつける時間的な余裕がなかったものと推察できるとしても、結果的には公的統計に対して根拠のない批判を増幅させることになった。この点については、資料の公開に当たって留意すべきこととして、今後、改善する努力が求められる。

また、1月24日の点検結果の公表の後、厚生労働省において、賃金構造基本統計調査に関して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、総務省では、急ぎよ、政府の他の基幹統計についてもあらためて確認を求め、1月28日に「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。今回の点検の目

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る。

付属資料の活用の際には、毎月勤労統計をめぐる公的統計の問題を正確に捉える上で、時系列で関連する情報を追跡して理解してほしい。

### 1.3 毎月勤労統計を中心としたマスメディアの報道

2018年10月に入り、内閣府がGDPと同時に発表する雇用者報酬の2018年の1-3月期と4-6月期の下方修正に関する記事も現れた。以下では、許諾を取れたものは記事の見出し、それ以外は記事の題材と掲載の日付を記載して、記事検索の参考とする。

- 働く人の報酬、統計修正へ、内閣府、調査対象変更で上振れ  
2018年10月21日、日本経済新聞、朝刊、755文字。
- 内閣府が過去の雇用者報酬を修正  
2018年11月15日、朝日新聞、朝刊、147文字。
- 内閣府が算出方法を見直して雇用者報酬を下方修正  
2018年11月15日、読売新聞、朝刊、382文字。

12月28日になって、東京都における調査の実態に関する記事が現れた。

- 勤労統計で東京都は全数ではなく約3分の1を抽出し、GDPにも影響する可能性  
2018年12月28日、朝日新聞、夕刊、713文字。
- 厚労省でずさんな調査が行われ、重要統計の土台が揺らいでいる  
2018年12月29日、朝日新聞、838文字。(他紙にも同様な報道)

この後、年末年始に入り、暫くは新しい動きがなかった。

2019年1月8日に厚生労働大臣が誤調査を認める会見を行った。これを受けた報道が連日、紙面を占めるようになった。

- 勤労統計の誤調査について20日間公表しなかった  
2019年1月8日、朝日新聞、夕刊、514文字。(他紙にも同様な報道)

1月11日には厚生労働省から「毎月勤労統計調査において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」が発表された。1月8日以前には調査ミスと表現されていたのが、1月9日に不適切調査と呼ばれるようになり、1月10日の夕刊から1月11日の朝刊では統計不正とも評されるようになった。

これ以降、1月29日に迫る国会の開会までの間に、さまざまな議論が展開された。以下では、厚生労働省、統計委員会、国会に関する新聞各紙の報道を要約する。参照する記事の中では、さまざまな方々の発言が引用されているが、内容については本報告書では割愛せざるを得ない。詳細は新聞各紙の紙面にあたられたい。

一方、1月4日に統計委員会から総務省に対して、厚生労働省から毎月勤労統計調査に関する事案の報告を受けるように要請がなされている。

1月11日には、東京都から要望を否定する発表があった。

- 厚労省の統計調査方法は国が決定したと東京都知事は都からの要望を否定  
2019年1月12日、朝日新聞、朝刊(東京四域・1地方)、495文字。

他にも、書類の虚偽説明、調査要領の記述削除、プログラム修正などについての報道が続いた。

- 全数調査という虚偽の説明が2016年の文書に記載されていた  
2019年1月16日, 朝日新聞, 朝刊, 628文字.
- 全数調査という虚偽の説明が2016年の文書に記載されていた  
2019年1月16日, 読売新聞, 東京夕刊, 336文字.
- 調査要領で2015年から「抽出容認」の記述が削除されていた  
2019年1月17日, 朝日新聞夕刊, 1016文字. (読売新聞にも同様な報道)
- 厚労省の勤労統計不正 職員がプログラム修正 発覚遅れの一因か  
2019年1月21日, 東京新聞.

1月22日に、特別監察委員会が「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について」を公表した。これを受けて報告書の内容に関する主として批判的な報道と、景気動向指数修正の報道が相次いだ。

- 特別監察委の報告では毎月勤労統計の不正調査は課長級が決裁し、組織的隠蔽は否定されている  
2019年1月23日, 毎日新聞, 東京朝刊, 1477文字. (他紙にも同様な報道)
- 勤労統計の問題で特別監察委の報告要旨を掲載  
2019年1月23日, 読売新聞, 東京朝刊, 3183文字.
- 勤労統計を利用している内閣府の景気動向指数が修正される  
2019年1月23日, 朝日新聞, 朝刊, 487文字. (他紙にも同様な報道)

1月23日と24日に閉会中審議が行われた。1月24日には、特別監察委員会による聴取の7割が厚生労働省職員のみで行われていたことが報道された。

- 厚労省では「身内」が聞き取り調査をしていた  
2019年1月24日, 朝日新聞, 夕刊, 1433文字. (他紙にも同様な報道)
- 2014～2011年の統計について再集計の見通しがたたない  
2019年1月24日, 朝日新聞, 朝刊, 801文字.

1月25日になって、再調査が宣言された。また、同日には他の統計調査でも不適切処理が見つかったことが公表され、一般統計を含めた国の統計の精査の報道が相次いだ。

- 毎月勤労統計の不正調査について特別監察委が再調査を実施する  
2019年1月25日, 毎日新聞, 東京夕刊, 576文字. (他紙にも同様な報道)
- 国の統計全体の精査のため一般統計233種も点検  
2019年1月26日, 読売新聞, 東京朝刊, 603文字. (他紙にも同様な報道)

1月28日には厚生労働省から「賃金構造基本統計調査において、調査員調査により実施している配布・回収とも郵送調査により実施していたこと等について」の発表があり、日本統計学会から声明が出された。また同日に開幕した国会は、施政方針演説での首相のお詫びから始まり、論戦が交わされた。

- 安倍首相が施政方針演説で統計不正を謝罪した  
2019年1月28日, 毎日新聞, 東京夕刊, 1007文字. (他紙にも同様な報道)

賃金構造基本統計に関する報道も続くなか、2月7日には調査方法変更の要望は確認できなかったとの都の報告が出された。この件に関して3月29日に最終報告の報道もあった。

- 都の内部調査で調査変更の一部は把握したが要望については確認できなかった  
2019年2月7日, 朝日新聞, 朝刊, 386文字. (東京新聞にも同様な報道)
- 賃金統計 総務省で検証 不正 分かれる調査主体 勤労統計は厚労省が継続  
2019年2月7日, 東京新聞, 朝刊.

一方、1月30日の統計委員会において西村清彦委員長の提案で点検検証部会の設置が決められ、2月15日には最初の点検検証部会が開催された。この間、毎月勤労統計の調査方法の変更に関する首相の指示の有無に関する議論もあった。

2月21日には特別監察委員会が、組織的隠蔽を認めないとの報道が出た。

- 厚生労働省の特別監察委員会では、組織的隠蔽は認めない方向  
2019年2月21日, 朝日新聞, 朝刊, 526文字.

2月22日には統計委員会が委員長談話として「統計委員会における毎月勤労統計に係る諮問審議(平成28年11月～平成29年1月)に関連する主な審議経緯等」が出された。

予算委員会でも引き続き審議が行われた。2月27日に追加報告書が出され、2月28日には集中審議が行われた。

- 再調査の結果で毎月勤労統計の不正調査について組織的隠蔽を改めて否定した  
2019年2月27日, 毎日新聞, 東京夕刊, 928文字.

その他、多くの報道がなされたが、2019年度予算が成立して、国会は閉幕した。

- 2019年度の予算が成立し、「統計」問題は棚上げされた  
2019年3月28日, 毎日新聞, 東京朝刊, 2291文字.

一方、3月6日開催の統計委員会で、5名の委員から厚生労働省に対する統計技術的・学術的観点から情報提供を求める要望書が出された。

- 統計委委員会が「評価の根拠不明」として監察委を批判  
2019年3月7日, 毎日新聞, 東京朝刊, 429文字.

3月11日に統計委員会委員長の指示で統計委員会担当室より「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」が出された。

## 第2章 公的統計をめぐる不適切処理問題に関する評価

### 2.1 統計法に定める手続きにおける毎月勤労統計と賃金構造基本統計に関する不正

厚生労働省の毎月勤労統計調査と賃金構造基本統計調査の2つの基幹統計調査で発現した問題は、統計法に定める手続きにおいて不正が行われていた点で共通している。

毎月勤労統計調査については、厚生労働省による「毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会報告書」（2019年2月）に基づけば、統計結果に直接関連する大きな問題点として以下の2点が指摘されている。①調査方法として事業所規模500人以上の事業所については全数調査することとしているが、2004年1月調査以降、東京都にある常用雇用者500人以上の事業所について、承認手続きを取ることなく、抽出調査に変更した。②抽出調査にした場合、推計のために抽出率に応じた適切な復元処理が行われていなかった。このうち、②については、標本調査に関する理論的な観点からいえば、報告書に記述されている内容は疑問であり、このことは「2.2 毎月勤労統計の調査手法に対する理論的な評価」で詳述する。

賃金構造基本統計調査については、総務省行政評価局による「賃金構造基本統計問題に関する緊急報告」（2019年3月）に基づけば、以下の3つの問題点が指摘されている。

①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。

②については、調査計画違反に該当するが、適切で合理的な方法により信頼される統計の作成が統計法の基本理念であることに鑑みれば、①と③に比べて、特段に大きな問題とは考えられない。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。例年、6月下旬には事業所に調査票などの配布（実査）を開始し、1カ月程度で回収する手順であり、事業者の多大な協力を必要としている。報告書によれば、ヒアリングの結果を踏まえて、「都道府県労働局において調査票の報告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。」と指摘されており、回収率の確保を意図した実査現場の苦勞の現れとも受け取れる。規定より早い提出期限の設定の適否はともかく、提出期限の厳守が必須であり、前倒しが認められないのであれば、提出期限に遅れて提出された調査票の回収も認められないはずである。しかしながら、多くの公的統計調査において、調査精度の向上のため提出期限後も調査票の回収を行っているのが実情である。要は、実査の状況を反映した適切な規定の変更が、問題解決のために求められるべきことの根幹である。実査現場の努力を「角を矯めて牛を殺す」であってはならない。

ここでは、2つの統計調査に共通する統計法違反について考える。2007年に改正された統計法は、第9条第1項で「行政機関の長は、基幹統計調査を行おうとするときは、あらかじめ、総務大臣の承認を受けなければならない」と規定し、第2項で承認を受けるための申請書に記載する

事項として、以下の事項を掲げている。

- 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

さらに、第3項で調査票その他総務省令に定める書類を添付することを規定しており、申請書と合わせて調査計画を構成する。調査計画は、統計調査に対する調査対象の理解を得ることや、統計を利用する者に統計データの作成情報を知らせることを目的として公表されており、調査計画の変更については、第11条第1項で「第9条第1項の承認を受けた基幹統計調査を変更しようとするときは、あらかじめ、総務大臣の承認を受けなければならない」と規定している。

毎月勤労統計調査の統計法違反は、第9条第1項に掲げる「5 報告を求めるために用いる方法」に該当する。2004年1月調査以降、東京都にある常用雇用者500人以上の事業所について、本来は抽出率が1/1の悉皆調査である調査計画に対し、変更の承認手続きを取ることなく、勝手に1/3抽出の標本調査に変更して実施し続けたことである。前述の統計法第9条と第11条の規定は、改正前の統計法の規定を引き継いだものであり、その逐条解説において、申請書の具体的な内容として、それを取り纏めた調査計画（調査要領等）について承認されることを求めている。さらに、「方法とは①自計方式・他計方式、②調査員調査・郵送調査・他の方法③全数調査・標本調査などの具体の調査方式に加え、どのような調査組織（都道府県等）によって行うかである」という解説がなされている。2004年1月以降の調査変更は事務取扱要領に明記されており、調査計画の変更該当する。したがって、2004年時点で統計法違反行為があったと考えるのが妥当であろう。

毎月勤労統計における勝手な調査方法の変更は、単に統計法上の手続き違反では済まされない大きな問題を内包している。標本調査の場合、得られた結果の信頼性の確保のためには、誤差の評価を行うことが必要であり、そのためには、母集団の分布に関する情報、標本の大きさ、標本抽出と推定方法の詳細、回答率および無回答事業所の処理など、調査の設計に関する基本情報が必要であり、最終的にこのような諸条件を勘案して調査方法が選択される。雇用や賃金は大規模事業所の間ではかなりの乖離があるはずであり、当初の調査設計においては、それを十分に分析、検討したうえで、大規模階層を悉皆調査としたものと推察される。

賃金構造基本統計の主要な統計法違反は、第9条第1項に掲げる「5 報告を求めるために用いる方法」と「2 調査対象の範囲」に該当する。承認されている調査計画では、調査員調査により実施するとしているが、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。報告書によれば、厚生労働省は「平成18年（2006年）に、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。」と記されており、不正の継続を長期間にわたって見過ごしてきたことがわかる。その背景として、

調査に割り当てられている統計資源の不足がある。報告書によれば、調査員手当として予算計上されているのは現在、約 9,000 万円であり、任命されている調査員は 261 人とのことである。この人数では、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・回収することは非現実的である。郵送調査に変更する以前にも、都道府県労働局と労働基準監督署の職員が統計調査員を支援して実査が行われており、これらの職員の定員減少が調査員調査の実施を困難にしたことは否めない。賃金構造基本統計のような国の重要な基幹統計調査に対する適切な予算の確保について、申請あるいは承認が行われなかったのは極めて嘆かわしい事態と言える。

また、承認されている調査計画においては、調査対象の範囲として日本標準産業分類の 16 の大分類を掲げている。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ことになる。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、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。調査が困難である実情は理解できるとしても、統計法に違反して、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、公的統計への信頼に深刻な悪影響を与えるものであり、看過できない。

統計法の手続きに違反する行為が 2 つの統計調査で相次いで起きたことが、単なる偶発であったのか否かの検討は、今後の労働統計の改善のために大きな意味を持つと考えられる。

## 2.2 毎月勤労統計の調査手法に対する理論的な評価

ここでは、毎月勤労統計における調査計画と実際との相違に関する理論的な面について、統計学の視点から検討する。

### 2.2.1 全数調査と標本調査の関係について

まず「全数調査であるはずの 500 人以上規模の事業所について、東京都では抽出調査とした」点、および関連して「統計的处理として復元すべきところをしなかった」という指摘について検討する。問題が明らかになった直後には、エコノミストや少なくない統計の専門家から「復元すれば問題はない」という発言があった。確かに、適切な母集団推定手順を採用すれば、抽出率にある程度の変更があっても誤差の増大は抑えられる。その一方で、コメントのほとんどは、厚生労働省における当初の標本設計で採用されてきた統計的な処理に関する理論的な前提を無視したものであった。

標本調査が現代的な統計調査の中心的な手法であるとの認識は妥当であっても、全数調査は不要であるという判断は、企業や事業所のように規模間の変動が非常に大きい場合には、正しくない。企業・事業所を対象とした調査の標本抽出においては、層化抽出の効果が大きいという点で、世帯を対象とした調査と大きく異なる。実際、毎月勤労統計の第一種事業所（規模 30 人以上）に対する標本設計においては、産業・事業所規模別に無作為抽出として、抽出率を細かく調整している。さらに標本の最適な配分を考慮すると、毎月勤労統計調査においては、大規模な事業所の

抽出率を大きくすることが適切な標本設計となり、特に従業員の最も多い層では抽出率を 1/1、すなわち全数調査とするとの結論が得られる。層別の効果と標本の配分方法については、資料5（舟岡・美添の日本統計学会春季集会における報告）にやや詳しい解説がある。

### 2.2.2 無回答（非回収を含む）事業所の存在について

全数調査の層における無回答事業所の存在とその処理方法は、今回の批判ではあまり議論されていないが、全数調査以外の層においても、これは本質的な問題である。最近では、報告者の協力を得ることが次第に困難となり、回収率が80%以下の調査も少なくない。このような状況では、欠測値の処理が重要になる。欠測値には対象となった標本が無回答となる全項目無回答（unit nonresponse）の他、調査項目の一部が無回答となる一部項目無回答（item nonresponse）があり、それぞれ、無視することができない問題である。

一例として、経済産業省企業活動基本調査は、母集団を「経済産業省所管の業種に属する事業所を持つ大規模企業」とする全数調査として実施している。開始当初は、回収率が高いため回収した企業を単純に集計していたが、それでは、企業活動の水準は回収率によって変動し、実態を正確に反映できない。そのため、しばらく前からは、全数調査であるにも関わらず、欠測値を補完して母集団を推定する手法が採用されている。最初に導入された手法は MAR（missing at random）という構造を仮定したものであるが、現実には無回答企業は無作為に発生するわけではなく、この方法には改善の余地があり、検討を重ねている。

他にも、財務省の法人企業統計調査では、無回答法人企業についてさまざまな欠測値補完の手法を評価しているが、現時点で十分に満足する手法は確立されていない。本質的な解決策は回収率向上の前提として企業や個人の統計に対する理解を深めること、および統計調査以外に入手できる行政報告資料の活用を工夫することであり、この問題は政府全体で対処する必要がある。

一般に、推定量の信頼性は標本の抽出方法と推定量の構成方法の両者に依存する。毎月勤労統計調査では、層別抽出を採用するとともに、推定に関しては「比推定」という手法の利用によって、従来から部分的に欠測値の問題に対応してきたのであり、毎月勤労統計で用いられている推定法は単純なものではない。したがって、「抽出率が1/3だから3倍すればよい」という主張は、この統計の推定手順を無視しているため、そのままでは無意味に近い。

比推定とは、調査で得られる結果を、調査とは別な経路で入手できる母集団の補助情報と組み合わせることで、推定の精度を高める（推定量の分散を小さくする）方法である。毎月勤労統計調査で利用している補助情報は、5年に2回全数調査として実施される経済センサスの結果から得られる「母集団の労働者数」であり、毎月勤労統計調査では層別抽出と比推定を組み合わせているため、ある程度、回収率が変動しても、安定的な推定を可能としている。比推定の効果は、母集団補助情報の信頼性に依存するため、利用者が正しく統計を読み取るためには、補助情報や推定手順に関する詳細情報を公開する必要がある。統計委員会（および過去の統計審議会）では、このような「メタ情報」の提供を求めてきているが、厚生労働省の統計では、これまで、情報公開が十分とは言えなかった。

最も大きな問題は、厚労省が公開している情報には、標本配分の根拠となる母集団分散の計算結果が含まれていなかったことであり、これでは目標とする推定量の分散に関して明確な根拠が

あるとは言えなかった。この情報は、統計委員会の求めに応じて厚生労働省が2019年4月18日に提出した資料6-2によってはじめて公表されたものと思われるが、この種の情報が無い限り、統計の改善は実現できない。関連して、1996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という指摘は、事後的に推定精度の評価（推定量の分散の推定値）が公開されていれば、その影響が判断できるもので、付随的な問題に過ぎない。

用語の利用に関して、2点だけ注意しておきたい。今回の報道や統計委員会からの情報発信で「復元」という用語が用いられているが、これは「母集団推定」と呼ぶ方が統計用語として正確である。単に「3倍すれば問題ない」という指摘は、復元という用語に引きずられた面があると思われる。また、特別監察委員会報告書等においても、調査対象数について「標本数」と表記されていたが、統計学では「標本の大きさ（sample size）」と呼ぶ。

### 2.2.3 断層への対応方法

東京都の従業員規模500人以上の層で全数調査が実施されていなかったことが明らかとなったきっかけは、2018年1月分の公表数値で大きな断層が発生したことであるが、標本の交代方法の変更（部分交代の採用）が断層の要因の一部となったと言われている。標本の交代に伴う断層の発生について、詳細は資料6（「世帯調査または事業所・企業調査における標本の交代について」美添、日本統計学会春季集会報告）を参照のこと。

毎月勤労統計における第一種事業所（規模30人以上）では、経済センサスの前身である事業所統計調査の時代から、調査結果によって母集団事業所情報が更新される機会に合わせて、2年または3年で標本を一斉に交代していた。一方、第二種事業所（規模5～29人）では、各事業所の調査期間を18か月として、6か月ごとに1/3を交代する方法（rotation sampling）を採用している。この方法は、標本交代に伴う実務作業を平準化するために有効であるが、同時に標本交代時の不連続性の影響を小さくするとも言われている。2018年の見直しは第一種事業所についても同様の部分交代を導入することにより不連続性（断層）を軽減することを目的として実施された。

母集団事業所数としては第二種事業所が約160万、第一種事業所が約30万ではあるが、規模が大きい第一種事業所の推定結果は毎月勤労統計の数値に大きな影響を与えるため、これまで、統計の利用者から断層に対する対応が求められていたことに対応したものと言える。

統計調査を継続的に実施する場合、総務省の世帯調査では標本の部分的な交代が広く採用されている一方で、日本の事業所および企業を対象とした調査では、導入している例は最近まで少なかった。この点に関して議論した資料6では、以下の点を指摘している。

- (1) 前期との差を求める場合、標本を交代するより継続する方が標本誤差は小さい。
- (2) 標本の部分的な交代を導入する場合、前期との差の推定に関しては、継続標本のみを利用する方法と、すべての標本を利用する方法があり、世帯調査では両者には大きな差はない。
- (3) 現実には標本の脱落が発生するため、継続標本のみを利用する方法には偏りが発生しやすい。
- (4) 標本調査では母集団の名簿の正確さが前提となる。世帯調査の場合は比較的正確な名簿が月次または年次で更新されているため部分交代は有効である。他方、年次決算を導入している企業に関しては正確な名簿整備は1年に一度しかできない。また、事業所に関して

は、経済センサスによって新設事業所が補足される2年または3年の間に次第に名簿情報が劣化する。そのため、新たな名簿を用いて抽出された標本と交代する時期に「断層」が発生する。これは母集団名簿の特性であり、現時点では、部分交代を利用しても断層の縮小に関しては大きな効果は期待できない。

- (5) 事業所や企業に関する調査の正確性を向上させるためには、法人番号や雇用保険適用事業所の名簿情報を継続的に利用できるような仕組みが必要である。

毎月勤労統計の事例について記せば、部分交代の導入は現時点では大きな効果は期待できないとはいえ、母集団名簿の更新が頻繁に実施されれば、その効果は期待できる。したがって、本格的な改善に向けた準備としては十分な意味がある。

## 2.3 毎月勤労統計の公表

指摘されるべき根本的な問題は、公表される情報が不十分だったという点である。断層の発生への対応や、基準時点の母集団情報の利用方法などは技術的な問題であり、専門家の意見を反映して妥当な手法を適用した厚生労働省の姿勢は適切である。2018年1月分の公表数値で大きな断層が発生したこと自体が問題なのではなく、推定誤差の大きさなど、公表数値の信頼性に関する技術的な情報を十分に提供していなかったことが問題とされるべきである。

とくに、今回の標本設計の変更では、断層に関する影響が大きいことがわかっていながら、調査方法を変更したことをわかりやすく表記しなかった点は、今後、公的統計を発表する際の姿勢として改善を求めたい。

なお、2018年1月以降の公表数値に大きな断層が発生する可能性を踏まえて、参考計数として「共通事業所ベース」の数値も公表することとした点は評価できる。ただし、そのことが公表資料のわかりやすい箇所ですべて言及されていないなど、情報提供サービスが不十分なこともあり、「共通事業所ベース」の調査結果を取り上げたマスメディアは皆無に近かったし、この状況は現在も変わっていない。

2018年は、厚生労働省が導入した新たな推定手法の導入によって、上記の断層がたまたま前年比の計数を押し上げる方向に働き、公表値の前年比が不自然なほど高くなった。これに不正問題が絡んで、不正問題の発覚後、賃金の動向を良く見せかけるために統計を意図的に操作したのではないかと、という誤解につながった。そして、国会における野党からの批判や、前述したようなマスメディアからの過剰な批判の原因ともなった。

当初から、マスメディアや利用者に対して「共通事業所ベース」の併用を推奨するなど、2018年改定に関連する利用上の留意点をより積極的に広報していれば、「数字を良く見せるためにわざとやったのではないかと」という無用な誤解を防げた可能性は十分にあった。

また、標本誤差と回収率の低下に伴う系統的な非標本誤差を含む公表値について、明確な情報が提供されないまま、マスメディアで毎月報道され、政府の月例経済報告関連の資料にも掲載される状況を、ただ黙認し放置していたことは、統計作成者として適切な姿勢とは言えない。厚生労働省は、「共通事業所ベース」の計数を公表する必要があると判断するほど、公表値の断層問題を十分意識していたのであるから、その意識がマスメディアや利用者にも正確に伝わるよう、統計作成者として広報活動にもっと注力すべきであったと考える。

## 2.4 国・地方公共団体・調査員・民間の委託先における統計調査の不正

今回、毎月勤労統計調査における不正を契機として、基幹統計と一般統計に対して総務省による点検評価が行われ、その結果は本報告書の「資料3. 統計委員会関連情報の一覧」で確認できる。それ以前にも統計調査に係る不正は発生しており、調査系統別の発生源は、(1) 国の行政組織、(2) 地方公共団体、(3) 統計調査員、(4) 公的統計の受託機関、の4つに分けられる。

(1) 国の行政組織による不正に関しては、過去にも、2016年12月に発覚した経済産業省所管の繊維流通統計調査の不適切な処理を契機として、2017年4月20日の総務省政策統括官(統計基準担当)室(現在の統計委員会担当室の前身)は「統計法遵守に係る各府省等所管の統計調査等一斉点検の結果について」という資料を取りまとめている。それによれば、繊維流通統計調査のように公的統計の信頼を損なうような例はなかったとされている。

繊維流通統計調査においては、①過去のデータを長期間そのまま使用する、②これらの数値の一部について6年かけてゼロにする、といった不適切な処理が行われ、その結果、公表している統計調査の数値と実際に企業から回答のあった数値に大きな乖離があることが確認された。このときの点検では、対象とされた372調査(基幹統計及び一般統計)、5統計(統計調査以外の方法による基幹統計)のうち、138調査について、公表の遅延、報告者数の変更、報告を求める期間の変更、予定された集計事項の一部未公表などが指摘された。そのため、各府省に対する指導を徹底し、再発防止策の強化が図られた。

以下に、2009年度から毎月勤労統計の不正発覚までに判明した、国の行政機関以外の統計不正に係る事案を調査系統別に整理して示す。

### (2) 地方公共団体

(ア) 愛知県東浦町において、平成22年国勢調査(2010年)に関し、調査票の審査に当たった担当職員3名が、国の定める事務処理要領を逸脱して行政資料から世帯員を追加した上、調査票等に事実に基づかない内容を記入していた。

不審な調査票の検出を受けて、総務省による現地調査によって判明

(イ) 岩手県の労働力調査の担当職員が、労働力調査の2010年12月分、2011年1月分及び2月分の岩手県における調査の一部について、必要な調査員の任命を行わず、当該職員が自ら架空の調査票を作成して総務省に提出していた。

総務省による調査員の設置状況等の確認によって判明

(ウ) 佐賀県武雄市の職員が平成25年住宅・土地統計調査(2013年)について、市内の調査対象住戸約1,700住戸のうち、51住戸の調査を実施せず、自ら架空の調査票を作成し、提出していた。

佐賀県武雄市による事務処理の再確認によって判明

(エ) 秋田県横手市の職員1名が、必要な調査を行わず、調査対象17事業所の調査票を不正処理(自ら調査票を記入したねつ造12件、調査対象外として報告等5件、その後の調べで37件に増加)。

横手市による事業所に対する内容問い合わせによって判明

### (3) 統計調査員

- (ア) 愛知県の家計調査の統計調査員が、2011年12月分から2012年3月分までの調査について、担当している世帯に調査依頼をせず、自ら架空の調査票を作成し、提出していた。愛知県の調査票の審査によって判明
- (イ) 経済産業省生産動態統計調査の統計調査員が、調査対象である1事業所について途中から調査協力が得られなくなり、データが途絶えるよりは何らかの方法でデータを提供することが国・京都府のためになると考えて、2005年5月から2011年2月まで独自に算出した推計値を京都府に報告していた。  
経済産業省からの依頼を受けて京都府が実施した事業所向けのアンケート調査で判明
- (ウ) 高知県の元統計調査員が、2015年5月以前の調査について、既に廃業している店が存続していると偽って架空の価格を報告するなど不正な調査事務を行っていた。  
後任の調査員の選定について関係機関と協議するなかで、一部の調査対象店舗が廃業していることが判明

#### (4) 公的統計に関わる民間受託機関

- (ア) 日本銀行の「生活意識に関するアンケート」を2005年に実施した(社)新情報センターの調査において、実際には調査されていなかった世帯が発見されたため、当初回収した2,997人のすべてについて電話で照会を行った。その結果、2,010人については「確かに回答した」ことが確認できたが、残りの人は電話番号不明などの理由で回答状況を確認できなかったため、確実な2,010人について再集計を実施した。同社の他の委託調査についても検査した結果、約25,000世帯のうち50件程度、調査員が代理記入した事例が見られた。この事例では不正を行った調査員は永久追放とされた。

- (イ) 公的統計などのデータ入力を受注していた(株)SAY企画が、2018年に日本年金機構から500万人分の入力業務を請け負い、契約に反して中国の業者に個人情報入力を再委託したことと、高率の入力ミスの存在が判明。ただし、総務省の統計編成に当たっては、同社の入力情報は受け入れ検査を行い品質が劣るものは再作業をさせていた。

上記の統計調査に係る不正が判明したのは、①調査結果の吟味検討、②調査実務の確認作業、③調査対象に対する問い合わせに拠っている。調査体制の中にこれらの活動が組み込まれていることが、統計の信頼性を確保する上で重要であることを示唆する結果である。

正確な統計を作成するには、統計法の遵守はもちろん、企画段階、実査段階、編成段階、公表段階に対して明確なプロセス(手順)が定義・文書化され、それが確実に実行されていることを明らかにする「プロセス保証」が徹底していることが必要である。さまざまな不正行為の多くは、このプロセス保証の仕組みが、国の統計部局、地方公共団体、民間の調査機関などの一部で構築されていない可能性を示唆するものである。自らのプロセスを自らが保証する「自工程完結」が仕組みとして徹底することが最善である。また、公的統計の信頼を回復するためには、公的統計プロセス自体を透明化して監査可能なものとすることも必要である。

## 第3章 公的統計の整備に関する本委員会としての見解と提言

公的統計の作成に際しては、品質の基準を定め、信頼性の高い統計の作成を支援するための仕組みが必要であることは、過去にも、統計審議会において提言されている。2007年の統計法改正によって発足した統計委員会においても「公的統計の整備に関する基本的な計画」（2009年3月13日閣議決定）において、統計の品質についての考え方を提示している。さらに、内閣官房に設置された公的統計改革委員会の「最終とりまとめ」第4章においても、報告者負担の軽減、統計業務の見直し、および統計改革の推進の基盤強化が明確に提示されている。このような具体的な品質保証の手順が示されているにも関わらず、今回のような事案が発生した原因を考えなければ、今後の公的統計の品質を確保することはできない。

以下では、第1章における事実確認の整理、および第2章における評価を踏まえて、公的統計の整備に関する本委員会の見解を記し、最後に、統計学の専門家集団としての日本統計学会が、公的統計の品質保証という視点からどのように貢献できるかを例示する。

### 3.1 統計調査における適切な統計的手法の適用について

公的統計に対して、統計委員会を中心として品質評価が求められている一方において、各府省の統計作成部署にあっては、十分な人的資源が与えられているとは限らず、また、専門的な訓練を受ける機会も限られている。各府省が担当する統計の精度についての点検を継続する過程において、理想的には、政府全体として設置する専門的な知識・経験を持つ専門家集団が精度の評価および統計の改善のために組み込まれている協力体制の構築が理想的である。しかしながら、そのような体制を短時間で準備することは現実的とは言えない。一方で、日本統計学会には統計的手法に関する十分な理論的知識を持ち、さまざまな公的統計の実務に関わってきた専門家が一定数存在する。

日本統計学会において、公的統計全体の相談に協力する役割を担う専門家集団として、各府省からの相談に対応するような仕組みを構築することが適当である。

### 3.2 統計調査技術の向上に向けて

統計審議会には、2001年までは常設の部会として「調査技術開発部会」が設置されており、各府省の実施する統計調査を横断的かつ総合的に点検する仕組みが存在していた。統計審議会の権限が縮小されたことに伴い、当部会は廃止されたが、現在の統計委員会の権限はあらためて強化されており、このような点検活動を実施することが可能となっている。今回の統計不正に関して、統計委員会に「点検検証部会」が設置され、精力的に検証を実施したことは評価に値する。

このような検証作業は、一時的にではなく、常時実施することが望ましい。そのため、あらためて統計委員会に「調査技術開発部会」を設置することを提言する。そこでは、恒常的に統計調査の適切性を点検し、さらに新たな統計手法の適用を検討することになる。そのための人材が必要となるが、日本統計学会からは個別の問題に応じて、専門家が参加する形で協力することが適当である。

従来からいくつかの府省の統計作成部署では、統計学や経済学の専門家を交えた継続的な検討の場を設置しているとはいえ、現状ではそのような例は限られている。今後は、情報を交換し、指導を受けることができる専門家との接点が乏しかった各府省においても、容易に接触できるような窓口を日本統計学会に設置することも、考え得る具体的な対応策である。

### 3.3 公的統計の作成手順を遵守する仕組み

今回、問題があったと指摘された事案の中には、影響の重大性を認識できないまま、調査方法の変更について必要な手続きを取らなかったなど、軽微とは言えない問題が含まれている。

このような行動の基準に関しては、統計関連学会連合が作成した「統計家の行動基準」を参照の上、統計家としての倫理を尊重する必要がある。状況によっては、内部告発者の身分保障などの制度を導入する必要性が生じるかもしれない。

毎月勤労統計のような事案の再発を防止する仕組みとしては、統計委員会点検検証部会が提案している「公的統計の総合的品質管理を目指して（素案）」（2019年5月）という再発防止策がある。そこでは、いくつかの具体的な手順を記すとともに、これらの対策を講じるため、必要な調査実施基盤の整備などが記されている。とくに、所管する統計の重要性や数、調査実施回数に応じて、「分析審査担当官等を各府省統計幹事の下及び総務省（統計委員会事務局、政策統括官室）に速やかに配置する」こと、「各府省における職員の育成」のため、基幹統計には10年以上、一般統計のうち重要なものには5年以上の統計業務経験を有する者を配置すること、各府省において、統計業務を担わせる職員に計画的に研修を受講させることなどを求めている。さらに、「政府全体の統計ガバナンスの確立」として、統計の専門機関による各府省に対する支援、具体的には総務省統計局、統計研究研修所、（独）統計センターが、各府省の統計作成を積極的に支援することとしている。

日本統計学会が、この再発防止策の運用に関して協力することが適当である。

### 3.4 公的統計の公表と報道のありかた

厚生労働省の事案では、利用者や分析者が適切に統計を理解するための公開情報が不足していた。各府省においては、これまでの指摘を尊重して、調査の設計、母集団情報、調査客体数、回収率、欠測値処理を含めた推定手法、達成精度の評価など、十分な情報（メタ情報）を提供することが必要である。その際、これらの業務は統計作成に関わって必然的に発生するものであることを政府が明確に意識して、人的および財政的資源について判断する必要がある。

今回の事案をめぐっては、短期間に多くの報道があった。記者や登場した専門家の意見の中には、公表された情報が不足していたという理由だけではなく、記者や専門家自身の知識不足による誤解も見受けられた。一方で、公的統計の信頼性に関しては、発表する側でも、これまで以上に慎重かつ丁寧な説明が求められていることを認識する必要がある。

政府統計全体について実施された総務省統計委員会の点検検証部会の検証結果が5月16日に公表された際にも、4段階の影響度による区分では、「影響度III（利用上重大な影響のない結果数値の訂正事案）」は、基幹統計2調査、一般統計16調査、「影響度I～II（結果数値の訂正なし）」

のみに相当するものは、基幹統計 21 調査、一般統計 138 調査が確認されたが、「影響度 IV（利用上重大な影響のある結果数値の訂正事案）」は、毎月勤労統計以外には発見されなかった。

それにも関わらず、この状況を正確に反映していない記事が掲載された。具体的には、毎日新聞を含む多くの報道の内容は、「統計委員会は特に重要度の高い基幹統計（56 統計）を除く一般統計（232 統計）のうち 154 統計で不適切な対応があったと認定した。基幹統計の不適切対応（24 統計）と合わせ、問題があったのは政府の 288 統計の 6 割強の 178 統計に上った。」というものであった。

マスメディアや国会における公的統計に対する反応には、統計に対する理解が不足しているものがあり、報道機関、政治家を含めて、市民を対象にして、公的統計に関する基礎知識を習得する機会を増やす必要がある。日本統計学会が実施している「統計検定」のうち、「統計調査士」は公的統計の制度と利活用の方法を主題としているものであり、日本統計学会が公的統計に関する知識の普及啓発に貢献する一助となるであろう。