

毎月勤労統計調査における調査環境と不正について

松川 太一郎

1. 不正問題の考察観点

平成最後の年に世を騒然とさせた厚生労働省による毎月勤労統計調査の不正は、新聞報道の上では概要が次のように示されている。「賃金動向などを調べる基幹統計の一つ、毎月勤労統計は、従業員500人以上の事業所は全て調べるルールだが、厚生労働省は2004年に東京都分を抽出調査とする不正を開始。18年1月からは不正データを本来の調査結果に近づける補正もひそかに実施していた。」¹

このたびの不正に対して、元統計審議会会長である竹内啓が不正の第一義的な問題として、①不正が生じた理由と状況、そして責任の所在、②不正が長期に継続した理由、そして、③不正に対する統計値の復元処理を組織内部の問題にとどめようとしたが、これが統計委員会に対する不信行為であること、を挙げる。①と②を解明されるべき問題として、また、③を制度上の不合理として指摘する。そして、「全体として明らかになった」問題が「厚生労働省における『統計のルール』を守ることに對する真剣さの欠如」であり、この問題の背景に「統計の信頼性についての無関心ないし軽視があると感じる」という。そして、これらの状況の根本をなす問題として、「統計関係部局の人員と予算の不足、その専門的能力の低下」を挙げる²。

竹内により根本的問題として指摘された統計調査組織の物質的状況と人的状況は、統計調査組織とその活動という事物的関係を介して、統計調査上の不正行為につながりがある。さらに、この事物的関係は統計調査環境を形成すると同時に、それにより制限される。これらの関係性を考慮することが、不正の要因と契機を分析するに当たり有用であろう。

ところで、このたびの不正について、「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追加報告書」（以下「追加報告書」）が問題の所在を複数の側面に分けて整理している。それぞれの側面は、事態の諸局面をなす。たとえば、調査対象事業所数の非公式な削減とそれに対する復元処理の有無については、後者が前者を要因としている。これらの局面を分けて接近することが、問題の分析を容易にしよう。本稿では、上述の関係性を視野に入れて、不正の諸局面のうち、500人以上規模の事業所に対して厚生労働省が非公式に調査対象事業所数を削減した要因と契機、そして不正が長期に継続した意味を考察する。

¹ 朝日新聞2019年5月22日、p.7、13版記事。

² 竹内（2019）。

2. 不正の要因と契機

2-1. 「追加報告書」から読み取れる不正の要因と契機

「追加報告書」は、2004（平成16）年に厚生労働省が東京都の常用労働者500人以上事業所の調査事業所数を非公式に削減した理由を3つ上げる。厚生労働省が、①東京都での大規模事業所の集中を鑑み、適切な復元処理がなされる限り一部調査に変更しても統計としての精度が確保できると考えていた、②一定の調査事業所総数のもとで、中規模事業所の精度を向上させることを目的としてその部分の抽出数を半減する処理をやめる代わりに、都道府県の負担軽減のために標本数が十分な大規模事業所を抽出調査に変更した、③「かねてより厚生労働省に寄せられていた都道府県や調査対象事業所からの負担軽減の要望に配慮した…」、ということである³。そして、「追加報告書」は、いずれが主たる理由であったについての判断を、客観的資料が発見できなかったということで、下していない⁴。これらの理由とされた事象について、そこにある論理的内容を考察しよう。

まず、③について「都道府県や調査対象事業所からの負担軽減の要望」の内容を考える。「追加報告書」に先立つ「毎月勤労統計調査をめぐる不適切な取り扱いに係る事実関係とその評価等に関する報告書」（以下、「特別監察委員会報告書」）を参照すると「要望」に関する事実として、「『規模500人以上の事業所の抽出率が1／1となっており、継続して指定され、対象事業所からも苦情が来ているが、継続指定を避けることができないか。』という都道府県からの質問」が挙げられている⁵。ここで「苦情」とは、統計調査に対する事業所の回答負担が人格上で具体化するところの回答担当者における統計調査への負担感の吐露とみてよかろう。この担当者の負担感が統計調査に対する事業所の協力を左右するから⁶、苦情の申し立ては調査対象事業所が調査への非協力に至る手前の限界的な状況と考えられる。それは、調査への回答担当者も統計調査環境の形成要素である⁷から、統計調査環境が悪化に至りうる境界的な局面と言えよう。続いて、こうした苦情に実査機関たる都道府県の担当者が対応するのであるが、こうした対応は、苦情の成り立ちが上述のことから、統計調査環境の保全措置である。この措置上の業務量を軽減することに、都道府県が「継続指定」回避を質問したことの趣旨があるといえよう。ここまで述べてきた統計調査環境の状況が社会事象化してきて、それにかかわる被調査者と調査者が担う負担を厚生労働省が考慮したという図式を、「追加報告書」が不正の理由として列挙した③から見て取れる。このような見方からは、厚生労働省による不正の要因として統計調査環境の悪化、ひいてはそれに実査機関が対応せねばならない事態の存在を指摘することができ、そして、不正の契機は、継続指定の解除による調査対象

³ 「追加報告書」p.6。また、「毎月勤労統計調査をめぐる不適切な取り扱いに係る事実関係とその評価等に関する報告書」（平成31年1月22日毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会以下、「特別監察委員会報告書」）pp.14～15も参照。

⁴ 「追加報告書」p.6。

⁵ 「特別監察委員会報告書」p.14。

⁶ 近藤正彦（2000）p.23。

⁷ 大屋（1995）p.127。

事業所の負担軽減ならびに都道府県担当者の苦情対応業務の軽減にあることを指摘することができる。以上が③の理由にある論理的な内容である。

②については、調査対象事業所数の増加が都道府県の負担を増やす、という考えが見て取れるが、ここでいわれている負担の内容を考えよう。毎月勤労統計調査は常用労働者が30人以上の事業所に対して伝統的に郵送調査を用いる。そこで都道府県が担う業務は実査、審査、地方調査の集計と公表である。そのうち集計と公表はコンピュータ処理を通して省力化されているので、ここでいわれる負担から外してよからう。他方、実査は、調査対象事業所名簿の確定とそれら事業所への説明会等の準備・調査票配付・照会対応・調査票の回収・督促の過程からなり、その後に目視による審査が続く。この過程を構成する各業務は、歴史的にみると業務の人的負担としての在り方に違いがある。調査対象事業所名簿の確定ならびに説明会等の準備と審査は、統計調査環境の悪化が問題視される以前から、統計調査における都道府県の一般的な超過負担を構成していた。⁸他方、調査票の運用における郵送調査は一般論の上では、調査員不要のゆえに手軽で安上がりで膨大なサンプル調査に向くことが利点とされるが、回収率の低さが短所とされる。⁹しかし、かつての毎月勤労統計調査においては、一般論でいわれる低回収率は該当しなかった。統計調査環境が問題視され始めた1972年¹⁰に、労働省雇用統計課員である近藤賢は、当時の毎月勤労統計調査での全国調査の郵送調査で回収率が97%であったことを報告している¹¹。このような状況では、督促業務への負担が軽微なことと併せて、郵送調査が実査に人手を要しないという利点をひたすら発揮し、これらの業務は都道府県に人的負担をもたらさなかったであろう。そうした原因の一つとして近藤は、指定統計制度もさることながら、「推測的要因となるが、事業所における対自治体意識には比較的親しいものがあると思われる。」と統計調査環境的な原因を述べている¹²。こうした状況下では調査対象事業所からの苦情対応も軽微なものと思われる。しかし、かつての高回収率も今日、東京都に関しては58%に低下した¹³。毎月勤労統計調査は指定統計調査もしくは基幹統計調査であるから原則上、未回収調査票の督促がなされるが、それは都道府県の郵送調査の実査業務に人的な負担をもたらす¹⁴。

⁸ 石国（1972）p.1で、統計調査における地方公共団体の超過負担が長い年月にわたり未解決のまま推移したことを指摘している。そして、その構成要素として毎月勤労統計調査における調査の準備と審査も含まれているとみるのが当然である。

⁹ 近藤賢（1972）p.7。

¹⁰ 『統計』1971年1月号の記事「統計調査とプライバシー」が、1970年国勢調査において、プライバシー問題が「マスコミを通じクローズアップされたのは初めてであろう」と指摘し（下村（1971）、p.31）、さらに、「…今回は“プライバシー”が大きな問題となり、調査の円滑な実施を一層困難としました。」と指摘している（坂井（1971）p.29）。

¹¹ 近藤賢前掲p.6。

¹² 近藤賢前掲p.9。

¹³ 朝日新聞2019年3月19日p.3、10版、「危機の統計2 調査員不足データ集め難航」にて報道された東京都内の郵送調査分2018年12月分の数字。

¹⁴ 朝日新聞2019年3月19日p.3、10版、「危機の統計2 調査員不足データ集め難航」の記事に、総務省が提言する学生調査員任用の実践に当たった立教大学の桜本健准教授の「回答してくれない人を説得するプロセスは、どうしても自動化できない。」という談話がある。これは統計調査一般に当てはまる。

労力面で歴史的あり方が異なる実査業務上の上記二種類の負担と、このたびの不正との関係を考える時、つながりを自然に見て取れるのは、名簿と説明会に関する負担よりも統計調査環境の悪化によりもたらされた負担と不正の関係である。もし前者の負担と不正との間に関係があったのなら、近藤賢が高回収率を指摘した高度成長期の末期に不正が生じてもおかしくなからうが、それは生じなかった¹⁵。他方、統計調査環境の悪化によりもたらされた負担と不正との間に関係があると考えることは、統計調査環境の悪化が毎月勤労統計調査に関しては国勢調査のような世帯を調査単位とする統計調査の場合よりも時代の流れの上で隔絶して¹⁶、不正行為の発生と時期的に比較的近かった事情を考えると、妥当性がより強く感じられる。このように判断すると、②の負担軽減のためという理由で言われている負担とは、統計調査環境の悪化の兆候たりうる苦情への対応、あるいは統計調査環境の悪化が生み出す未提出調査票の督促という負担である。そして、②で郵送調査における調査対象事業所数の増加が都道府県の負担とされるのは、調査対象事業所数の増加に伴い苦情対応と未提出調査票の督促という業務が増加する可能性があるからである。ここでも、不正の要因として先の③の場合と同様に、統計調査環境の悪化とそれに実査機関が対応する事態を指摘することができる。そして厚生労働省による不正の契機は、調査対象事業所数の削減を通じた都道府県担当者の苦情対応業務と督促業務の軽減にある。

最後に①の理由で言われていたのは、当時の厚生労働省職員が標本調査の理論に基づいて大規模事業所に関する抽出調査の妥当性を判断した、ということである。そうした判断は、たとえそれが識者の指摘¹⁷にあるように不適切であったにせよ、毎月勤労統計調査の実践を条件として一部調査の選択に合理性を与えるという意味がある。そのため①の一部調査の妥当性判断が不正行為の理由として、毎月勤労統計調査の実践そのものにかかわる②と③の理由に対して論理的に先行するとはいえない。

以上まとめると、「追加報告書」から読み取れるのは、このたびの不正の要因は、統計調査環境が悪化した状況、また、そうした状況への都道府県の対応業務の負担が増加する状況にあり、そして、厚生労働省が不正に走った契機は、調査対象事業所数の削減を通して、被調査者の回答負担ならびに都道府県担当者の苦情対応業務と督促業務の負担を軽減することにあった、ということである。そして、厚生労働省における標本調査理論に基づいた抽出調査の妥当性判断は、不正の契機を

¹⁵ 石国掲掲は、当時、「地方公共団体の超過負担」が長い年月にわたり未解決で推移した理由を「暫定措置によって『兎に角なんとかなった』からである。」と述べている。しかし、それが、いつまでもそうであるはずがなく、『統計の真实性を確保する』ことがあやぶまれるようになる」と予言している（p.5）。ここで留意しておきたいのは、当時、官庁統計の真实性毀損が具体的問題として認識されているのではなく、将来予測の文脈におかれている、ということである。ここから当時は、真实性毀損につながる統計調査上の不正行為が社会問題化していなかったことを伺える。

¹⁶ 近藤正彦（2001）が、国の統計調査に対する企業の対応について、「…基本的には回答する。国や地方の統計に対してはそれに解答する社会的責任があると多くの企業では認識している。」（p.19）と述べている。

¹⁷ 朝日新聞2019年2月18日の3ページの記事『『毎月勤労統計』など相次ぐ不正 禁じ手横行 強まる統計不信』で、美添泰人が不正に対して「理論的に全数調査とするのが常識。3分の1の標本調査では誤差は許容できない程度に大きくなる」と解説している。これに従うと、このたびの不正は「常識」を欠いた行為ということであり、ここに竹内（2019）が指摘した「専門的能力の低下」を垣間見ることができる。

正当化する手段的で理論的な要因である。

2-2. 識者により指摘された不正の要因

不正の理由として「追加報告書」が挙げたものとは別に、地方における政府統計調査の元責任者から統計職員の減少論が主張されている。元京都府調査統計課長の吉岡正和が、「不正が起きた大きな理由の一つに行政改革による人員削減がある。」と述べ、国家公務員の計画削減が始まる直前の1967年に国の統計職員が1万9千人であったのが2018年には1940人に減少し、都道府県の統計専任職員も約3200人から1671人に半減したことを指摘する¹⁸。ここで国の統計職員数にかんする言及があることは、「追加報告書」でその旨言及がないことと照らし合わせると奇異の感があるが、これについては後ほど考えよう。本節では、統計専任職員数の減少という理由が、前節で指摘した不正の要因と契機にどのように関係するのを見ていく。

統計専任職員は毎月勤労統計調査の専従ではないから、その減少が同統計調査の業務負担に及ぼした具体的な影響は不明瞭である。とはいえ、前節で引用した近藤賢は当時の毎月勤労統計調査における高回収率の制度的要因として、都道府県統計主管課の組織力と高度な職員資質を挙げており、「都道府県の場合は統計専門の大きな組織（人的組織）があり、ここから各調査事業所の注意が払われている。」¹⁹と述べている。この評価を基準とすると、統計専任職員の半減は毎月勤労統計調査の業務量を都道府県の実査組織に対して相対的に拡大せしめたであろう。このことが、さきにもみた不正要因の影響度を拡大して、不正の契機を一層促進したと考えられる。この点で、統計専任職員の減少はさきにもみた不正の要因と複合して作用する制度的な要因である。

3. 不正継続の意味

冒頭で竹内は不正が長期に継続した理由を問題視すると述べた。しかし、「特別監察委員会報告書」は、その総括にある「今回の事案でも、適正な手続きを踏んだ上で抽出調査を行い、集計に当てこれに適当に復元処理を加え、それをきちんと調査手法として明らかにしていれば、何ら問題はなかったとも言える。」²⁰という一文から読み取れるように規範的な立場をとる。そこには客観的過程である不正の長期継続の理由を解明する意識はない。

不正が長期に継続した理由が不明であるにせよ、この継続に備わる意味を示す資料がある。それは厚生労働省が平成31年3月19日に国会に提出した「平成30年1月分調査 第一種事業所部分入れ替え指定予定事業所について」（以下、「指定予定事業所について」と略記）である²¹。これは、当

¹⁸ 朝日新聞2019年4月12日「オピニオン&フォーラム」 「統計行政改革『統計庁』つくり司令塔機能を」。

¹⁹ 近藤賢前掲 p. 9。

²⁰ 「特別監察委員会報告書」 p.28。

²¹ 出典：「立憲民主党 尾辻かな子ブログ」2019年3月19日投稿記事「厚労省提出文書『平成30年1月分調査 第一種事業所部分入れ替え指定予定事業所について』等」からリンクされたファイル「21平成29年7月13日付け文書（「平成30年1月分調査 第一種事業所部分入れ替え指定予定事業所について」）について1（3月19日

時の毎月勤労統計調査担当室長により作成されたもので、平成29年7月13日の日付がある。そこには「事業所数の増加した県は、多くは、悉皆にしている500人以上事業所の増による。東京で行っている仕組みの導入が望まれるが、今後の課題。」との文言がある。ここからわかることは、500人以上規模の事業所について一部調査に切り替えた不正措置が統計作成の方法として明確な実践的意味を持ち続けている、ということである。これは、「特別監察委員会報告書」が不正を統計作成組織のガバナンス欠如という観点から「長年にわたり漫然と業務が続けられ…」と総括するのはかなり異なる理解である。そして、ここでの実践的意味の中身は、前節で述べた不正の契機、すなわち、調査対象事業所数の削減を通じた被調査者の回答負担ならびに統計調査環境悪化の中での都道府県担当者の苦情対応業務と督促業務の軽減に求められよう。なぜなら、統計調査環境の改善という話はないからである。

ところで、不正が長期に継続した実践的意味は、実際には上述の内容にとどまるものではない。というのは、毎月勤労統計調査において最終的な督促業務を担うのが厚生労働省の毎月勤労統計調査担当部署だからである。この事実を、毎月勤労統計調査へのローテーション・サンプリング導入に関する統計委員会の審議関係資料により確認しておく。

2016（平成28）年11月24日に開催された統計委員会の第67回サービス・企業統計部会の「審査メモ（案）」6ページには、

「…都道府県職員が直接行っていた第一種事業所に関する調査の督促業務…」

と書かれている。次に、同年12月15日開催の同委員会第68回同部会 配布資料「資料1 毎月勤労統計調査第1部会からの継続確認事項への回答」4ページでは、「回答が得られない事業所への対応」について、

「都道府県からの繰り返しの説得にもかかわらず、回答が得られない事業所については、事業所名、その経過等を都道府県より厚生労働省に連絡してもらい、厚生労働省から文書による督促を実施。」

していた、と書かれている。そして、この旨は同会議の議事録4ページで、厚生労働省参事官から説明されている。これらの資料から、第一種事業所調査での最終的な督促は、それは実査が最も困難な事業所に対する督促であるが、厚生労働省の担当であったことがわかる。従って、このたびの不正はその当初の意図にかかわらず、継続する中で厚生労働省が担う督促業務も軽減されたことは、まぎれもない事実である。ここから、継続した不正が備えるその統計方法上の実践的な意味として、厚生労働省が担う督促業務の軽減ということを見出すことができる。ただし、厚生労働省による督促慣行の開始時期は不明であるから、厚生労働省が担う督促業務の軽減が、不正開始時に不正の契機を構成していたのか否かについては判断できない。

提出)。また、ヤフーのサイトで2019年3月19日に配信された日テレNEWS24の記事「不正調査“東京以外にも”職員同士でメール」も参照。

4. 都道府県の負担軽減に関する公式な措置と不正継続

前節では、不正が長期に継続した実践的意味について、都道府県及び厚生労働省による未提出調査票の督促における負担軽減という両義性を確認した。これら二つの意味の軽重を、都道府県の負担軽減を目的とした公式の措置が発足した中で不正が継続し、さらには拡大されようとしていた、という事実に基づいて考えよう。考察の素材として、前節で言及した「指定予定事業所について」という文書の日付である平成29年7月13日に先立つ、統計委員会のサービス統計・企業統計部会による毎月勤労統計調査の変更の審議における都道府県の負担軽減のための3種の措置に関する議論をみていく。

第一の措置は、2018（平成30）年1月に開始されたローテーション・サンプリングによる標本の部分入れ替えに至るまでの移行措置に関してとられた暫定的な督促の方式である。この移行措置は2017（平成29）年1月から開始されたのだが、それ以前のサンプルの全入れ替え方式で標本調査されていた第一種事業所を半数に分け、それぞれの調査期間を1年間もしくは2年間延長して、その後上記のローテーション・サンプリングによる標本の部分入れ替えにつなぐ措置である²²。この移行措置に先だち、2016（平成28）年9月より同時点の調査対象事業所に移行措置による調査期間の延長が都道府県を通して依頼されたが、²³この依頼が原因で回答が得られなくなったと考えられる事業所に対して、前節でみた従来の督促手続きを簡素化して、「少なくとも（都道府県が－引用者）1回以上連絡しても反応がない事業所は厚生労働省に連絡してもらえれば、厚生労働省から直接事業所に対して督促を実施」という暫定的な督促措置が2017（平成29）年3月までとられた²⁴。そして、この督促措置はそれ以降も状況に応じて継続する旨、厚生労働省が意志表示していたが、²⁵その実施は不明である。なお、この暫定的な督促措置は、業務量が多いときには都道府県と調整の上、優先順位をつけての対応となる旨で運用されることとされ、²⁶条件付きの運用であった。以上の暫定的な督促措置の審議において、都道府県の実査責任者から「都道府県の負担軽減ということで、いろいろご配慮いただいているということで、ありがたく感じております。」との謝辞が述べられている²⁷。

第二は、「毎月勤労統計調査の変更」に関する統計委員会の答申によって2017（平成29）年4月から制度化された、第一種事業所の未提出調査票督促に都道府県の判断で都道府県職員に加えて統計調査員を活用する制度の導入である²⁸。この制度の導入を統計委員会の専門部会が審議した際、

²² 統計委員会（2016）第67回サービス・企業統計部会「審査メモ（案）」p. 1。

²³ 統計委員会（2016）第68回サービス・企業統計部会 議事録 p. 5。

²⁴ 同上 p. 4。

²⁵ 同上 p. 4。

²⁶ 同上 p. 4。

²⁷ 同上 p. 5。

²⁸ 平成29年1月12日に開催された統計委員会、第69回サービス統計・企業統計部会での資料2「諮問第97号の答申 毎月勤労統計調査の変更について（案）」p. 4。

厚生労働省参事官が次のように発言している。

「…まず、統計調査員が督促を行えるようにするのは、提出率の維持・向上のために都道府県職員の負担が増加しないようにするための措置でございます。…（中略）…今回の見直しと申しますのは、何回も申し上げますが、調査票の提出率の維持・向上を図りつつも、県の方の負担軽減、負担が増えないようにするという狙いとしております。」²⁹

参事官の発言は、第一種事業所調査の最終的な督促への統計調査員の動員を、都道府県担当者の負担軽減を考慮した制度の確立として位置づけている。

第三はオンライン調査化の進展である。平成22年度には同調査の改革案としてオンライン調査化が提唱されていたが、この時期の厚生労働省における毎月勤労統計調査担当の職員数は14名であった³⁰。オンライン調査の利用率と回収率は、2013～2015（平成25～27）年にかけて利用率が28.5%、30.8%、32.1%と漸増する中で、調査票の回収率が86.3%、85.6%、85.6%と安定的に推移したことが報告されている³¹。オンライン調査は都道府県を経由しない調査票の運用方式である³²。それに伴い最終的な督促が厚生労働省単独で担当されるのか、従来通り都道府県と分担されるのかは不明であるが、厚生労働省が督促業務にあたっていることは確かである³³。また実査への照会対応は厚生労働省が担当している³⁴。いずれにしても、厚生労働省が都道府県の実査業務上の負担を軽減している。

ところで、以上3つの都道府県の負担軽減措置がとられた中で、とりわけ第二の措置がとられてからはほぼ3か月後に厚生労働省が、都道府県における調査対象指定予定事業所数の増加について全数が調査される500人以上規模事業所の増加を要因としたうえで、2004年と同様の不正を施すことを「今後の課題」としており、それから1年後の2018（平成30）年6月には、厚生労働省が神奈川、愛知、大阪の3府県に対して2004年と同様の不正実施を通知した³⁵。ここで、不正の意味について、都道府県の負担軽減が第一義であり、厚生労働省の負担軽減が副次的にすぎないと仮定しよう。そうすると厚生労働省は、調査員による第一種事業所への督促という都道府県の負担軽減を図る公式

²⁹ 統計委員会（2016）第67回サービス統計・企業統計部会 議事録 p.28。

³⁰ 職員数と改革案のいずれも、厚生労働省が2010（平成22）年に開催した「省内事業仕分け結果に関する意見交換会」の「資料4-2 厚生労働省事務・事業の改革原案について」を参照。

³¹ 統計委員会第67回サービス統計・企業統計部会 資料3 厚生労働省 説明資料 p.16。

³² 注30に挙げた参考資料の「事業・事務 毎月勤労統計」の部分参照。

³³ 統計委員会第67回サービス統計・企業統計部会の議事録 p.20には、オンライン調査での厚生労働省による督促の実情に関する同省参事官の発言がある。

³⁴ これについて、統計委員会第67回サービス統計・企業統計部会の議事録 p.16には厚生労働省参事官から以下の発言がある。「…あるいはオンラインで御回答いただいている事業所からの問合せが結構多くございまして、今、国の方で、厚生労働省の方で対応しているのですが、これを迅速・的確に対応するためのコールセンターの設置といったことを平成29年度に予算要求しているところでございます。」

³⁵ 「特別監察委員会報告書」p.13および p.25。朝日新聞、2019年1月21日 p. 2、毎日新聞2019年1月16日付「デジタル毎日」サイト上の記事、および、西日本新聞2019年1月16日付同新聞サイト上の記事。

の制度的措置をとることによって、調査対象事業所数の非公式な削減という都道府県の負担軽減を図る不正の意味を希薄にすると同時に、他方で不正を拡大することで不正による都道府県の負担軽減という意味をなお尊重するという、矛盾した意向を持つという見方ができる。しかし、こうした仮定とそこから引き出される矛盾した意向の存在という見方に妥当性はあるだろうか。調査員による第一種事業所への督促制度は都道府県の判断に基づき運用されるから、そこでは都道府県の判断の上でそれなりに負担軽減が実現されている。そうした実状にもかかわらず、厚生労働省による不正が継続している事態には都道府県による負担軽減の判断が尊重されていないから、もはや「かねてより厚生労働省に寄せられていた都道府県…（中略）…の負担軽減の要望に配慮したこと」³⁶という、不正の当初について指摘されていた都道府県ファーストな性格は見出しにくい。このように考えると、不正が長期に継続した実践の意味について、都道府県の負担軽減が第一義であり、厚生労働省の負担軽減が副次的にすぎないとする仮定の妥当性は考えにくい。

代替的な仮定として、不正の意味について、都道府県の負担軽減に並んでいつからか厚生労働省のそれにも第一義性が置かれるようになったと考えよう。そうすると、上述の厚生労働省に矛盾した意向が存在していたという見方は改められて、厚生労働省の意向は公式な制度的措置による都道府県の負担軽減と不正による厚生労働省の負担軽減の二元的並行にあるとする別の見方が得られる。こうした不正の意味に関する代替的仮定とそこから得られる厚生労働省の意向にかんする二元的な見方の妥当性は、厚生労働省における督促業務の負担が増加する可能性があるときに不正の拡大が画策されたという共時性を確認することにより示されよう。なぜなら、この種の負担が増加するとき、厚生労働省における総勢20人に満たない毎月勤労統計の担当部署において、このたびの不正方式が厚生労働省の負担軽減措置として機能する。よって、上記の共時性が認められれば、不正が厚生労働省の負担軽減に第一義性を持つことが示されるからである。このような督促業務負担増の可能性を次節でみていく。

5. 厚生労働省による未提出調査票督促業務が増加する可能性と不正画策の共時性

厚生労働省における督促業務の負担が増加する可能性を見るに当たり、3節でみた「指定予定事業所について」にある厚生労働省の職員間メールに「今後の課題 1分の1にしている500人以上増に伴う増加は、限界。」³⁷という文言があるから、500人以上の事業所の調査に伴う督促業務の推移を考えよう。

³⁶ 「追加報告書」p. 6。

³⁷ 出典は注21の文献を参照。

表1 平成30年1月のサンプル替えに伴う毎月勤労統計調査対象指定予定事業所数

0712 抽出率

指定予定状況 0712

	増減差	今回 今回抽出+2年延長				前回抽出時							
		30-	500-	100499	30-99	30-	500-	100499	30-99				
全国計	-1	338	384	27	-73	23897	4713	7690	11494	23559	4329	7663	11567
全国	0	347	352	-69	64	12584	4681	3410	4493	12237	4329	3479	4429

出典：尾辻かな子 BLOG, 2019年3月19日投稿分「厚労省提出文書『平成30年1月分調査 第一種事業所部分入替え指定予定事業所について』等」

表1は、「指定予定事業所について」にある平成30年1月というローテーション・サンプリングの移行措置と引き続き経過措置が混在する時期でのサンプル替えに伴う調査対象指定予定事業所数の資料である。表頭の「前回抽出時」の「500-」と記された列にある4329が、平成27年1月時点でのサンプル替えに伴う500人以上事業所の指定予定事業所数³⁸である。「今回 今回抽出+2年延長」の列と「全国」の行の交差するマス目にある4681が、平成30年1月時点でのサンプル替えに伴う500人以上事業所の指定予定事業所数である。なお、いずれも東京都分が不正により削減されている数字である。

「指定予定事業所について」の本文は、全国調査と地方調査を合わせての第一種事業所について、「前回の最終指定数は21154事業所と、指定予定数の9割前後である。減少する理由は定かではない。」³⁹と述べている。この9割という割合が500人以上事業所に該当するものと仮定して、最終的に指定される調査対象事業所数の推計値は下のようになる。その差は317であるが、500人以上の事業所は全数が調査されることになるため、この差がそのまま調査対象事業所数の増加になる。これは、30-99人規模および100-499人規模の事業所に関して、目標となる標本誤差の下で一定のサンプルサイズに収まるように無作為抽出されるのとは対照的である。

500人以上事業所で調査対象事業所として最終的に指定される事業所数の推計

	指定予定事業所数	最終的な指定事業所数の推計値
平成27年1月	4329 × 0.9 = 3896	
平成30年1月	4681 × 0.9 = 4213	
	差	317

さて、毎月勤労統計調査の全国調査における調査票の提出率もしくは回収率は83.4%と報告され

³⁸ これは、「特別監察委員会報告書」のp.12より厚生労働省が母集団情報から抽出した事業所の数として理解できる。母集団情報は平成27年の時は経済センサスであり、平成30年では事業所母集団データベースである。

³⁹ 出典は注21の文献を参照。「最終指定数」とは、「特別監察委員会報告書」のp.12にある「指定事業所名簿」にある事業所の数と理解できる。なお、「指定事業所名簿」は「指定予定事業所名簿から、指定予定となった事業所が現在も存在するか、従業員の階級…（中略）…に変動がないかを都道府県に確認の上、その結果を反映した名簿。」である。

ている⁴⁰。これにより、サンプル替え直後のひと月における未提出事業所数を推計すると下記のとおりである。

500人以上事業所で調査対象事業所の内、サンプル替え直後の未提出事業所数の推計

指定事業所数の推計値	
平成27年1月	$3896 \times (1-0.834) = 647$
平成30年1月	$4213 \times (1-0.834) = 699$
	差 53 ← 8%の増加

ここで未提出の事業所には厚生労働省が最終的な督促に携わったと考えられるから、未提出事業所数の推計値は厚生労働省のサンプル替え直後のひと月における督促件数の下限推計値ともいえる。ひと月に、600を超える数の事業所に対する督促業務を、総勢20名に満たない厚生労働省の毎月勤労統計の担当部署のみで実施することの負担はかなりのものであると思われる。その上で、500人以上規模の事業所の増加に伴う調査対象事業所数の増加の下で督促業務がおそらく8%増加するであろうことから一層の負担感が同部署にもたらされて、「指定予定事業所について」に収められている厚生労働省の職員間のメールに「1分の1にしている500人以上増に伴う増加は、限界。」⁴¹としたためられたように思われる。

ところで、500人以上規模の指定事業所数は、廃業と規模の変化による「脱落」事業所とその不補充により、サンプル替えに伴って新しい母集団情報に基づく名簿の更新がなされるまでは、減少してゆく⁴²。これに伴い、督促業務量も変化するから、「脱落」事業所の発生と督促業務量との関係を見ることにする。

まず、「脱落」事業所の数は、表2から推計される。

⁴⁰ 第132回統計委員会（平成31年2月20日開催）「資料5-2 毎月勤労統計調査について」p. 1。同会議の議事録p. 9も参照。

⁴¹ 出典は注21参照。

⁴² ここで「脱落事業所」を廃業と規模の変化によるものと判断したのは、厚生労働省で2019年2月22日に開催された「第1回毎月勤労統計の『共通事業所』の賃金の実質化をめぐる論点に係る検討会」の議事録における統計管理官による次の説明に基づく。

「…脱落も若干、少し難しいのが、明らかに脱落するのは、廃業や規模が変わってしまった所は完全に落とすのですが、調査票を出してこないことだけでは脱落にはならず、かつて出さなくても、また出してくるところもありますので、今どれだけ脱落しているかは、そんなに明確には出てこないと。」

指定事業所数の減少については、厚生労働省で2015（平成27）年6月3日に開催された「第1回毎月勤労統計の改善に関する検討会 議事録」に当時の雇用・賃金福祉統計課長による次の説明により判断した。

「そういう意味だと、脱落したところは放っているわけではなくて、年単位で補充はしております。例えば3年継続しているところだと、1年目の終わりというか、2年目の初めに追加で、また3年目の初めに追加ということをやっておりますが、抽出率1分の1が脱落してしまうと、そこはもう補充できないというか、そこがそういう世界になったという解釈でいくしかない。」

ここで「抽出率1分の1」が500人以上規模の事業所の調査を指している。なお、統計委員会第67回サービス・企業統計部会 議事録p.11も参照。

表2 平成30年1月のサンプル替えに伴う毎月勤労統計調査対象指定予定事業所数の更新分の内訳

0712 抽出率

		今回抽出				2年延長				「今回」の占める割合%			
		30-	500-	100499	30-99	30-	500-	100499	30-99	30-	500-	100499	30-99
全国計	-1	13396	2862	4247	6287	10501	1851	3443	5207	56.1	60.7	55.2	54.7
全国	0	6940	2862	1758	2320	5644	1819	1652	2173	55.1	61.1	51.6	51.6

出典：表1と同じ

表頭中央の「2年延長」は、平成29年1月に調査期間満了だった調査対象事業所数のうちの2分の1が、ローテーション・サンプリングへの移行措置として調査期間を平成31年1月まで2年延長されたことを示す。それが、さらに常用労働者数の規模別に区分表示されている。表頭左側の「今回抽出」は調査期間を平成29年1月に調査期間満了だった調査対象事業所数のうちの2分の1が、ローテーション・サンプリングへの移行措置として調査期間を平成30年1月まで1年延長された後にその期間満了に伴い、ローテーション・サンプリングの経過措置としての更新の上で標本抽出されたことを意味する。

この表で500人以上の事業所が「全数調査」されているにもかかわらず「抽出」という用語が適用されている意味を、厚生労働省が次のように説明している。

「…平成30年1月時点の抽出というのは、先ほど申しましたようにローテーション・サンプリングを始めるための経過措置ということで、2分の1の抽出をとるという形になっておりますので、実際母集団に対して、例えば500人以上であっても、全数をとっていないのは、既に今回入れ替わりにならない部分が別途調査対象になっていて①、入れ替わる部分、実際500人以上の場合は1分の1なので、実質的には継続するのですが、調査上の形としては一旦切って改めて抽出して、そこを指定するという形をとっておりますので、500人以上についても新たな抽出事業所が出てきている②ものがございます。」⁴³（下線とマル印囲みの番号は引用者）

表2に即するなら、「2年延長」の「500-」の上から2行目にある1819が全国調査における引用の下線部①の「入れ替わりにならない部分」に該当し、「今回抽出」の「500-」の上から2行目にある2862が全国調査における下線部②の「調査上の形としては一旦切って改めて集出して、そこを指定する形」に該当する。

表2で注目されるのは、表頭右側にある「『今回』の占める割合%」である。それは、30-99人規模および100-499人規模の事業所に関していずれも51.6%であり、引用した説明にある「2分の

⁴³ 第133回統計委員会議事録 pp.35～36。

1の抽出」という操作と整合する。しかし、500人以上の事業所については、『今回』の占める割合%」が61.1%であり、「2分の1の抽出」という用語から予想される50%から10ポイント以上の乖離がある。その要因は、27年の標本抽出で調査対象とされた事業所のうち調査から脱落したものにへの対応が499人以下の事業所とは異なるによるものと考えられる。30-99人規模および100-499人規模の事業所に関して「2年延長」の事業所のサンプルは、目標となる標本誤差の下で定められた規模に収めて無作為抽出された後、調査から脱落した事業所に関して「サンプルを補充」している。そうした処置が、『今回』の占める割合%」が「2分の1の抽出」と整合する理由として考えられる（図1参照）。他方、500人以上規模の事業所については、母集団から1分の1を抽出しているから、そうした事業所が脱落したら更新された母集団情報を利用しない限り調査対象事業所の補充がきかない。そのため、この規模の事業所について「2年延長」の事業所数1819というのは、当初指定された事業所数から脱落事業所の数が差し引かれたものとして考えられる。従って、ここでの脱落事業所の数は、「前回抽出時」の指定事業所数の推計値が3896であり、ここから脱落事業所が全くなければその半数の1948が「2年延長」の事業所数であるはずだが、実際には1819ということであり、その差は129である。この2倍である258事業所が3年間に脱落した事業所総数の推計値と考えられる。この推計値の一年あたり数値は86事業所である（図2参照）。

図1 100人～499人規模事業所 標本として抽出された事業所数の推移

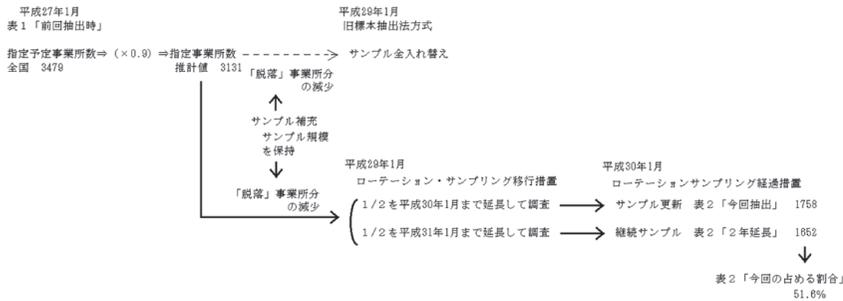
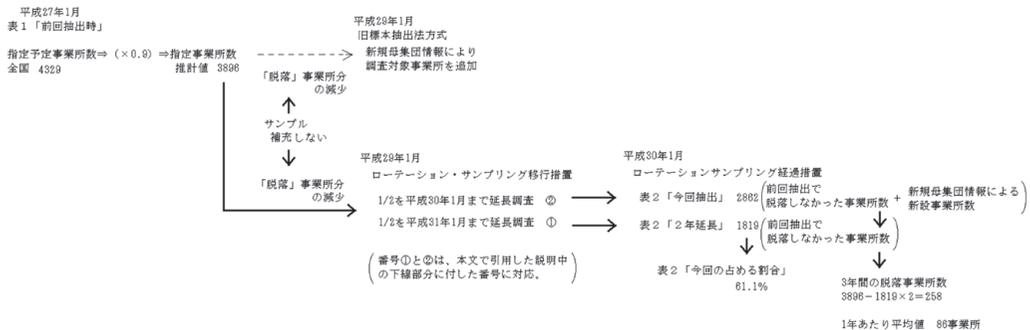
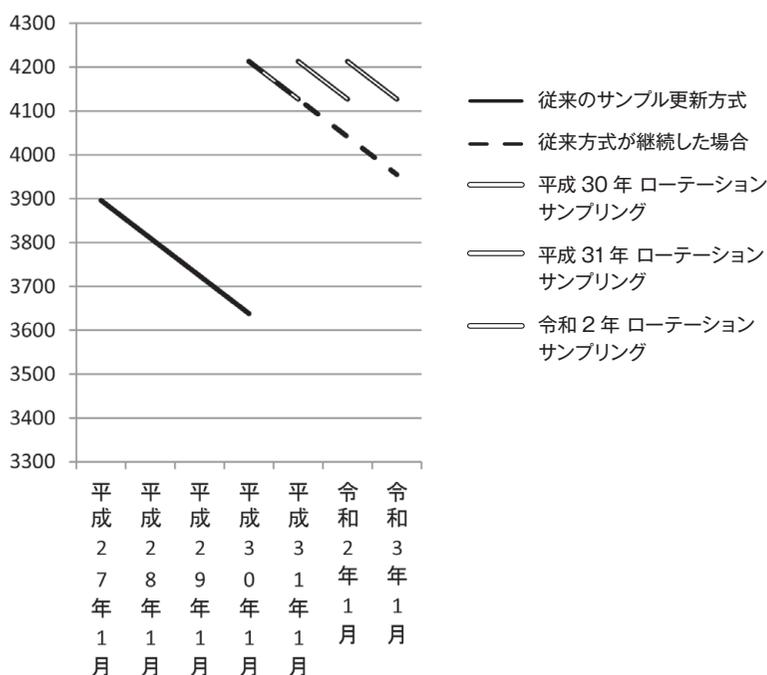


図2 500人以上規模事業所 1/1抽出率で調査（「全数調査」）される事業所数の推移

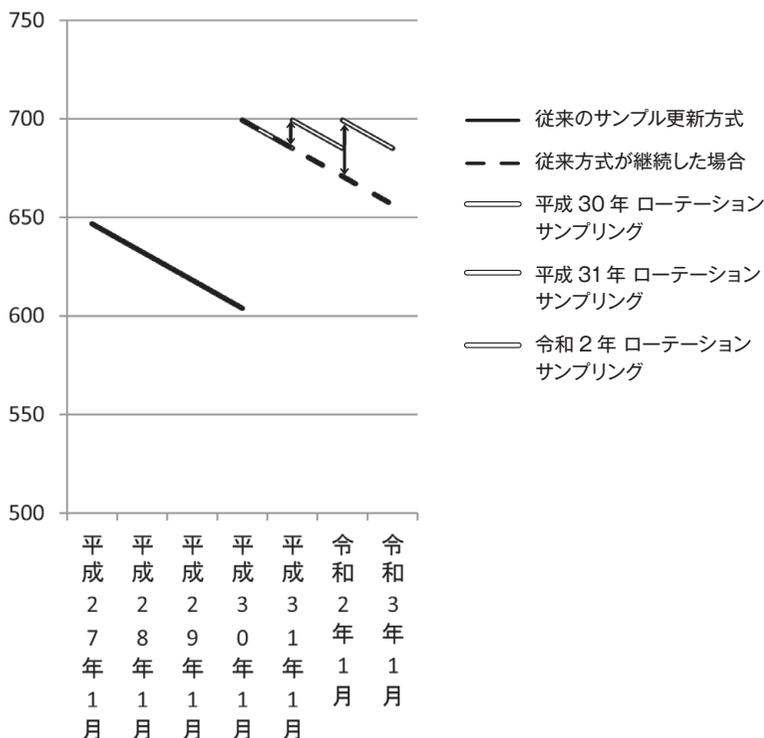


さて、グラフ1は一年あたりの脱落事業所数の数を上記の86と想定して、指定事業所数推移のシミュレーションを示している。左下にある黒い直線は、平成27年の当初指定事業所数の平成29年12月までの減少を示す。右上にある点線は平成30年1月に更新された指定事業所名簿がローテーション・サンプリング以前の従来方式により3年後に更新されると仮定した場合の事業所数の減少を想定している。ここでも、年間の脱落事業所数として平成30年1月の更新以前と同じ86を想定する。右上部に3本並行している二重線（左端のものは点線と重なる）は、ローテーション・サンプリングの導入により、指定事業所名簿が毎年更新されて、その更新時の事業所数が前年のそれと同じであると仮定した場合である。ここでも、年間の脱落事業所数として86を想定する。このグラフからわかることは、ローテーション・サンプリングの導入が指定事業所数の高止まりをもたらすだろうということである。それは、調査票の回収率が従来と同様であるあるならば、調査票を提出しない事業所数の、すなわち厚生労働省による最終的督促業務数の高止まりをもたらすことに至る。この状況を示すのがグラフ2である。これは、グラフ1に先に見た(100-83.4)%という調査票の非回収率を乗じたものである。グラフ中の上下方向の矢印がローテーション・サンプリングの導入に伴う事業所名簿の更新の下でもたらされる毎月の最終的督促業務数の下限値と、旧方式が継続した場合の最終的督促業務数下限値との差である。これをみると、督促下限値は最終的督促業務数のローテーション方式における平成31年の更新ではローテーション・サンプリングの場合が毎月14事業所分多くなり、翌年の令和2年の更新では毎月28事業所分多くなる。

グラフ1 500人以上の指定事業所数の脱落シミュレーション



グラフ2 500人以上事業所に対する厚生労働省によるひと月あたり督促事業所数下限値のシミュレーション



以上をまとめると、500人以上の規模の事業所の増加は、厚生労働省が20名未満の職員で対応すべき督促業務量を増加させ、ローテーション・サンプリングの導入がそうした督促業務量について従来方式よりも高止まりをもたらすということである。ここに厚生労働省における督促業務の負担が増加する可能性が示された。こうした可能性は、厚生労働省が不正の拡大を画策したときに同省においてもすでに予想されていたであろう。よって、この可能性の予想と不正画策には時期的に共時性が認められるだろうから、前節で述べた仮定、すなわち、「不正の意味が、いつからか厚生労働省の負担軽減にも第一義性が置かれるようになった。」ということの妥当性、ひいては不正に関する厚労省の意向は、都道府県の制度的措置による負担軽減ならびに厚生労働省の負担軽減の二元的な並行にあるとする見方の妥当性が示されたことになる。

6. むすびにかえて

本稿は、厚生労働省が500人以上規模の事業所に対して非公式に調査対象事業所数を削減した要因と契機、そして不正が長期に継続した意味を、統計調査組織の物質的状況と人的状況そして統計調査環境の見地から考察した。

この問題に対する毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会の「追加報告書」から読み取れた

ことは、このたびの不正は、統計調査環境が悪化した状況、また、そうした状況の下で都道府県の対応業務の負担が増加する状況が要因であり、そして、厚生労働省が不正に走った契機は、調査対象事業所数の削減を通して、被調査者の回答負担ならびに都道府県担当者の苦情対応業務と督促業務を軽減することにある、ということであった。

統計専任職員の半減は毎月勤労統計調査の業務量を都道府県の実査組織に対して相対的に拡大せしめたであろう。このことが、上述の不正要因の影響度を拡大して、不正の契機を一層促進したと考えられる。この点で、統計専任職員の減少はさきにした不正の要因と複合して作用する制度的な要因である。

ところでこの不正が長期に継続した実践的意味について、都道府県による未提出調査票の督促負担軽減に加え厚生労働省における同負担の軽減という両義性を確認した。そして、不正の実践的意味として、都道府県のみならず厚生労働省の負担軽減にも第一義性が置かれるようになったと考えて、厚生労働省の不正に関する意向が事態の推移とともに当初のありさまから変化して、都道府県への公式な制度的措置による負担軽減と厚生労働省自身の負担軽減の二元的な並行に移ったとする見方も、あながち間違いではないと思われる。その根拠は次のとおりである。500人以上規模の事業所の増加に伴って厚生労働省による督促業務の負担の増加が予想される時、同省における総勢20人に満たない毎月勤労統計の担当部署において、このたびの不正方式を拡大することが厚生労働省の負担軽減措置として機能するのは明らかであろう。実際に督促業務の負担増加の可能性があるときにこの不正方式の拡大導入が画策されるという共時性が認められたことから、不正が厚生労働省の負担軽減策としての第一義性を持つことが示されよう。以上より本稿の結論は、不正の契機が「追加報告書」から読み取れるように都道府県の負担軽減にとどまるものではなく、事態の推移とともに厚生労働省の負担軽減にも及んだ、ということである。

<参考文献>

- 石国 直治（1972）「統計調査の現状を考える」『統計』1972年8月号。
- 大屋 祐雪（1995）『統計情報論』九州大学出版会。
- 尾辻かな子（2019）「立憲民主党 尾辻かな子ブログ」2019年3月19日投稿記事
厚生行政出版会（2019）『ガイドブック 厚生労働省 令和元年8月版』。
- 近藤 賢（1972）「毎月勤労統計調査とメール方式」『統計』1972年8月号。
- 近藤 正彦（2000）「統計調査等の報告者の報告負担問題－統計の報告者と利用者の立場から考える－」日本統計研究所『統計研究参考資料』No.68。
- 近藤 正彦（2001）「業界統計－その特徴と利用上の留意点－」日本統計研究所『統計研究参考資料』No.76。
- 坂井 貞彦（1971）「統計調査とプライバシー」『統計』1971年1月号。
- 下村 久幸（1971）「統計調査とプライバシー」『統計』1971年1月号。
- 竹内 啓（2019）「毎月勤労統計不正問題とその背景」『統計』2019年5月号。
- 厚生労働省（2015）第1回毎月勤労統計の改善に関する検討会 議事録
- 厚生労働省（2019）第1回毎月勤労統計の『共通事業所』の賃金の実質化をめぐる論点に係る検討会 議事録

毎月勤労統計調査における調査環境と不正について

統計委員会（2016）第67回サービス統計・企業統計部会 「審査メモ（案）」。

統計委員会（2016）第67回サービス統計・企業統計部会 議事録。

統計委員会（2016）第67回サービス統計・企業統計部会 「資料3 厚生労働省 説明資料」。

統計委員会（2016）第68回サービス統計・企業統計部会 。

統計委員会（2019）第132回配布資料「資料5-2 毎月勤労統計調査について」

統計委員会（2019）第133回議事録

毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会（2019年1月22日）

「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」

毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会（2019年2月27日）

「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追加報告書」

吉岡 正和（2019）朝日新聞2019年4月12日付記事

「オピニオン&フォーラム」 「統計行政改革『統計庁』つくり司令塔機能を」