

総合評価

評価対象： 厚生労働省監察本部長たる厚生労働大臣の下に設置された毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会が2019年1月22日付で公表した「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」及び同年2月27日付で公表した「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」

評価日： 2019年3月4日

総合評価： A評価 0名
B評価 0名
C評価 0名
D評価 0名

F評価 9名（久保利英明、國廣正、齊藤誠、竹内朗、塚原政秀、行方洋一、野村修也、八田進二、松永和紀）

以上

個別評価

委員： 久保利 英明

評価： F

理由：

総論：本評価の対象は厚生労働省の「毎月勤労統計」（本件統計という）の不正問題に関する特別監察委員会（以後「監察委」という）の1月22日付け（第一次報告書という）、および2月27日付け（追加報告書という）の2本の報告書（本報告書という）である。格付けに当たっては、監察委は「1月報告書での調査結果等を併せて検討した上で、改めて審議を行い、その結果を報告したもの」と位置付けていることから両者を一体のものとして扱った。結論としては以下の個別理由が全て（F）なので本報告書の格付けは「F」としか評価しようがない。

個別理由：

（1）委員構成の独立性、中立性、専門性について （F）

本報告書を作成した「毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会」は厚労省監察本部長たる厚労大臣の下に設置された。各監察委委員の独立性、中立性について格別の記載はないものの「第三者委員会」として設置されたとの記載がある。しかし、監察委はその設置以前から存在した厚労省監察チームに委員長として樋口美雄氏を据えた急ごしらえの組織に過ぎず、樋口氏が理事長を務める独法には年間20億円を超える交付金が厚労省から配布されていて、第三者性を欠くことは疑いがない。第一次報告書は、中立性・客観性のみ記載して独立性をあえて記載していないが、独立性は第三者の特性そのものである。この点に委員から指摘がなかったとすれば、この監察委メンバーは第三者委員会のなんたるかを認識せず、日弁連のガイドラインを理解していないとしか考えられない。追加調査にあたっては3名の事務局担当弁護士を選任したが、これも委員ではなく、事務局という位置づけなので、委員会の独立性欠如を解消するものではない。

（2）調査期間と調査体制の十分性について（F）

調査期間は明示されていないが、第一次報告書については全体会合が平成31年1月17日と同月22日の2回しか開催されず、その日に公表されたことから、最大でも6日間と思われる。追加報告書については平成31年1月22日の公表以降2月27日までを調査期間とみても最大限36日間にすぎない。徹底調査のためにはヒアリングや資料収集期間が不足し、真因分析がほとんどなされていないことに鑑みれば期間と体制が不足していたことは明らかである。

（3）調査スコープの的確性、十分性 （F）

本報告書では真因究明が全くなされていない。基幹統計たる本件統計について、①東京都の大規模事業所について全数調査から抽出調査に変更し、②東京都の中規模事業所について他府県と異なる抽出率を用い、③いずれについても復元処理がなされず、④平成26年

5月からは、事務取扱要領から抽出の事実を削除したという、重大な統計法違反行為についてその原因として「担当者の多忙」「歴代の担当課長間の誤った認識」「引き継ぎの不備」「軽率な判断」と表面的な現象しか認定していない。調査スコープが真因究明にフォーカスされず、調査の眼目が真因究明にあることを委員会総体が認識していなかったためとしか考えられない。

(4) 事実認定の正確性、深度、説得力 (F) および

(5) 原因分析の深度、不祥事の本質への接近性、組織的要因への言及 (F)

本報告書はこれらの行為が「隠蔽」に当たるかどうかについて、自ら定めた「隠蔽の定義」を持ち出して、「隠蔽」に当たらないという空疎な理論を展開する。本報告書は「言語道断」「職務怠慢」「認識が甘い」「前例踏襲主義」「到底許されるものではない」等の厳しい叱責を随所に加えるが、第三者委員会報告書の重要な役割であるファクトの提供が決定的に不足している。本報告書に期待されるのは「組織的隠蔽の有無」についての根拠のない恣意的な判断ではない。「虚偽の申述」「文言の削除」「外部への公表回避」が発生した事実に関し、組織的要因を踏まえた Root Cause (真因) に迫る原因分析こそが期待されたのに、そこへの言及はなく、深度も説得力も本質への迫真も認められない。

(6) 再発防止提言の実効性、説得性 (F)

本報告書は断片的に表層的な事実を摘示しているが、真因の発掘に成功していないため、根源的な再発防止策の提言がなされていない。

防止策として「職員の意識改革」「組織の改革とガバナンスの強化」「組織を上げて全省的に統計に取り組むための体制の整備」とお題目を唱えるだけで何時までに何をするのか述べられていないから、厚労大臣としても具体的再発防止策を講じられるはずがない。

(7) 企業や組織等の社会的責任、役員の経営責任への適切な言及 (F)

追加報告書においては厚労省の政策統括官、局長・課長級、などのヒアリングがなされたが、歴代厚労大臣、国の統計を統轄する総務省関係者などはヒアリング対象となっていない。第一次報告書作成に当たり自らヒアリングをされる立場なのに逆にヒアリングに立ち会ってしまった官房長についても特段の記述はない。トップクラスの官僚や大臣への責任追及の記述もない。多くの省庁で不祥事が頻発し、偽装や隠蔽の事実が発覚しているが、厚労省や国家機構のガバナンスについての指摘もない。ないない尽くしの報告書である。

(8) 調査報告書の社会的意義、公共財としての価値、普遍性 (F)

本件は日本の統計システムの根幹を揺るがす事件であり、景気判断を誤らせかねない統計の信頼性が問題とされている重大事件である。しかし、タコツボ化した雇用・賃金統計関係者以外にも、統計不正が厚労省内および基幹統計に関与した関係各省庁でどこまで拡がっているのか、内閣府の関与や組織横断的な病巣の指摘もない。本件統計に関与した厚労省の現場に全ての責任を押しつけ、組織的な問題意識に切り込んでいないため、国家統治機構や官僚のあり方を問う公共財としての価値はほとんどない。

(9) 日弁連ガイドラインへの準拠性 (F)

監察委は、「第三者委員会として設置された」と自称するものの、委員構成は日弁連ガイドラインが要求する第三者性を全く充足していない。提出された報告書の内容は、本件の真因を抉るものではなく、提言も具体的且つ実効性のある再発防止策とは無縁のものであるから、日弁連ガイドラインに準拠しているとは到底認められない。

以上

個別評価

委員： 國廣 正

評価： F

理由：

1. 1月31日付け「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」（以下、「1月報告書」という）について

(1) 第三者委員会といえるか

1月報告書を作成したとされる特別監察委員会の樋口委員長は、厚労省所管の独立行政法人である労働政策研究・研修機構の理事長であるだけでなく、厚労省の労働政策審議会の会長を務めているため、調査対象となっている厚労省からの独立性が認められない。

1月報告書を作成した特別監察委員会は、自らを「第三者委員会として設置された」とするが（1月報告書4ページ）。しかし、第三者というためには独立性が不可欠であり、特別監察委員会は、到底、第三者委員会とは認められない。

特別監察委員会及びこれを設置した厚労大臣は「第三者委員会」の意味と意義の理解を欠いていると言わざるを得ない。

(2) 1月報告書の調査体制、調査方法について

特別監察委員会は、厚労省の「監察チームが行ってきた調査を引き継ぎ」いで設置されたものであり（1月報告書4ページ）、最初から独自の調査を行ったものではない。先行する監察チームの調査を引き継ぐことは、それ自体許されないことではないが、引き継ぐためには単にそれに依拠するのではなく、自ら実施した調査結果と自らの見識に基づき、独立した視点で批判的に検証することが必要である。

しかし、特別監察委員会の調査期間はわずか1週間であり、しかも委員会も2回開催しただけである。また、実施したヒアリングには厚労省の幹部が同席していた事実も明らかになっている。

この意味で、特別監察委員会が独立した調査機関として調査を誠実に実施したとは到底いえない。

1月報告書の「書式」からもこのことが窺われる。つまり、1月報告書の書式は、項目ごとに冒頭に「○印」を置き、その○印ごとに説明を付していくというものであるが、このような書式は典型的な「お役所書式」である（審議会などに関して各省が作成して公表した多くの文書と対比されたい）。このことから、1月報告書の原案は厚労省側が作成し、特別監察委員会はそれに乗っかっただけではないかと推測される（若干のマイナーな加筆等は行っているであろう）。

(3) 1月報告書の内容について

1月報告書は「意図的に報告をしなかったとまでは言えない」（25ページ）、「意図的とまでは認められない」（27ページ）などとして、意図性を否定しているが、上記の通りの極めて不十分な調査であったことからすると、結論ありきで先を急いだ疑いを払拭できない。意図性を否定する結論をステークホルダーである国民に納得させるためには、徹底した事情聴取のプロセスとその結果、そしてそのように判断した根拠を示す必要があるが、この

報告書は結論のみを述べているものであり、説得力はない。

(4)「事実認定の緩さ」と「厳しい表現」

上記の通り、調査報告書の核心部分である事実認定においては極めてルーズなものである反面、「第4. 総括」の部分では、「言語道断」「考えが甘すぎる」「覚悟が問われる」「猛省を促す」などというおおげさで激しい言葉を並べているが、これは事実認定の不十分性から国民の目を反らすためではないかという疑念がある。

2. 2月27日付け「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」という)について

追加報告書は、1月報告書の信用性に対する強い社会的批判を受けて出されたものである。そうであるなら(本来は調査主体を交替して真の意味での第三者委員会とすべきであったが、それは置くとしても)1月報告書の徹底的な見直しが行われてしかるべきであった。

しかし、追加報告書では、1月報告書を「基本的に妥当なものと考えている」(追加報告書5ページ)として、これを前提とする調査を行ったと述べている。これでは、徹底的な見直しは期待できないし、実際、その内容も基本的に1月報告書の延長線上にあるものとなっている。

そもそも、委員が同じである以上、構造上「自己否定」はあり得ないものであり、追加報告書が1月報告書の欠陥をそのまま受け継いだものとなっているのは、ある意味で当然のことといえる。

(1) 調査体制について

追加報告書のための調査では事務局として3名の弁護士を加えているが、いずれも大物の弁護士である。委員とこの事務局が、どの程度の密度で真相に迫るためのヒアリングを行ったのか疑問がある。

追加報告書23ページによると、例えば1月26日に28人、27日に16人、2月11日に15人ものヒアリングが行われているが、1日でこのような大人数の対象者に対してどれほど精緻なヒアリングを行えたか、疑問がある。

また、2月13日には1日で7人もの次官級に対するヒアリングを行ったとされるが、表面的なヒアリングに過ぎなかったのではないかという疑問が残る。

(2) 追加報告書の内容について

追加報告書では、国民の最大関心事の一つである組織的隠蔽の問題について、一方的に、隠蔽行為を「その事実を認識しながら意図的にこれを隠そうとする行為(故意行為)」と定義し、隠蔽行為の存在を否定している。

しかし、本来この種の委員会は、ステークホルダーに対して「何があったのか」を調査し、起こったことの実態を報告するための「事実調査委員会」であるはずで、厳格な法律論に基づく有罪無罪の「判決」を下すことを任務とするものではない(その後、委員長は国会で「灰色無罪」的な答弁をしている)。この意味で、追加報告書は、論点をずらして事案の本質から目を背けようとしていると評価せざるを得ない。

個々の事実認定も、「担当者が隠すつもりがなかったと言っているから、隠蔽の意図はなかったと認定する」というものであり、客観証拠に基づいて事案を追究しようという姿勢

が見られず、「組織性なし」という認定に向かうための結論先取りのなものであるという印象を否めない。そもそも、ステークホルダーに対する説明責任という観点からは、「ない」という結論に達するためには、かくかくしかじかの調査を行って手を尽くしたが認定できなかったという調査手順とその詳細の説明が必要であるが、そのような説明は全くなされていない（フォレンジック調査を行ったか否かも不明である）。

(3) 「事実認定の緩さ」と「厳しい表現」

追加報告書も1月報告書と同じく、事実認定は緩いものである反面、「厳しく非難されるべきである」「到底容認出来るものではない」「強く非難する」「猛省を促す」などといった勇ましい言葉を並べているが、これらの言葉が事実認定の緩さを補うものでないことは上述の通りである。厳しい表現は、事実認定の緩さを覆い隠すためのポーズではないかという疑いすらある。

(4) 原因分析について

原因分析は「法令遵守意識が欠如していた」「ガバナンスの欠如」といったありきたりの言葉が並べた表面的なものに止まっている。最も重要な「なぜ法令遵守意識が欠如していたのか」「なぜガバナンスが欠如していたのか」という根本原因の追及がなされていない。

3. 結論

以上より、F評価とせざるを得ない。

以上

個別評価

委員： 齊藤 誠

評価： F

理由：

- 1 本件は、厚生労働省で実施している「毎月勤労統計調査」において、500人以上規模の事業所については「全数調査」となっていたにもかかわらず、2003（平成15年）ころから2018年（平成30年）12月に明らかになるまで、10数年にわたって、「抽出調査」としていた不正等が続いてきたものである。その結果、雇用保険、労災保険等における給付額が少なくなったため追加給付の支払いが必要という重大な事態を引き起こしたものである。かつ保存が法的に義務づけられている文書を含めて保存がなされていない結果、再集計値の算出ができないという事態も引き起こしたのである。

この事実関係及び責任の所在の解明と厚生労働省における統計に対する正確性・信頼性を確保し、国民の信頼を回復するための方策を策定するために設置された委員会であるが、この委員会は、「第三者委員会」として設置されたものであると報告書の中で表明しているため、このような不祥事における第三者委員会に関しては、日本弁護士連合会「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」（以下ガイドラインという。）が存在するので、このガイドラインに基づいてこの委員会が作成した報告書を評価するものである。

- 2 この委員会名で作成された報告書は、2019年（平成31年）1月16日に設置され、同月17日と同月22日の2回の全体会合を開催し、同月22日付で公表された「報告書」（以下「本報告書」という。）と、その内容及び調査手続の中立性等に関する多くの指摘がなされたので、さらに追加調査を実施した上で公表された同年2月27日付「追加報告書」（以下「本追加報告書」という。）がある（以上あわせて「本報告書ら」という。）。いずれも、同じ委員により作成されているものであり、本追加報告書には、事務局として弁護士の名があるが、本報告書においては事務局に関しては何の記載もない。
- 3 本報告書は、1月16日に設置された委員会でありながら、同月17日と同月22日に2回の全体会合を開催したのみで、同月22日付で本報告書を公表している。この本報告書においては、局長・課長級延べ27名、課長補佐以下級延べ13名、合計で延べ69名の職員・元職員に対してヒアリング等を実施したとある。このヒアリングの企画及び実施は、外務有識者の参画の下で行われ、その結果作成されたものとしている。

しかし、委員会が設置されてからわずか数日の日程で、延べ69名にヒアリングを実施した上で報告書を作成し公表をしているということ自体があり得ないのである。

このような本報告書は、厚生労働省が自らの組織的隠蔽工作を隠ぺいせんがために作成されたものと言われても仕方がないものであり、この本報告書を公表したこと自身が「組織的隠ぺい工作」であったと言っても過言ではないのである。このような本報告書の作成に名を連ねている委員は、厚生労働省の組織的隠蔽するための報告書を作成する行為に手を貸したものとも言えるのである。そして、この結果、本報告書の作成に加担

した委員が、同じ委員メンバーでその後報告書を「第三者委員会」を名乗って作成しようが、如何なる意味でも「説明責任」を果たしようがないのである。

そもそも日本弁護士連合会が「ガイドライン」を作成した意味は、「第三者委員会」とは、不祥事を起こした企業や組織から依頼された上で調査の上報告書をつくるのではあるが、依頼主からの独立性、中立性を保つための、この「ガイドライン」において示された行動を行うことによって始めて、その報告書の評価において一般からの信頼を獲得し、その結果「第三者委員会」による報告書が「説明責任」を果たすことで、不祥事によって依頼主において生じたマイナスの影響を克服することができるとしたのである。

しかしながら、上記の委員らが本報告書を作成した行為は、僅かの日時に報告書を作成し公表するという、その形状自体（あたかも依頼者である厚生労働省の下請け的行為）によって、「説明責任」を果たすどころか、却って厚生労働省の組織的な隠ぺいを推認させる結果を招いたことを認識すべきである。

一旦、このような行為によって、本報告書の作成に加担したことで、その後、この委員の行う行為は、すべて厚生労働省の不正を隠ぺいする意図が推認されることで、その後本追加報告書を公表しようが、厚生労働省の不正追及の火消しとは全くなっていない結果となっていることを認識すべきである。

- 4 本報告書らの具体的な内容自体も、本報告書らは、本件統計不正において、組織的な隠ぺいをしたとまでは認められないとしているが、明らかに不十分である。

厚生労働省においては、東京都の大規模事業所については、年報には「全数調査」を前提とする記載があるにも関わらず、2003年（平成15年）以降、「抽出調査」で行っていたことに気付いていた職員がいたにもかかわらず継続していた事実、2011年（平成23年）の変更申請の際、統計法9条及び11条に違反して、全都道府県において一律の抽出率を用いるとの調査計画の変更の承認を受け、東京都の大規模事業所においては「全数調査」で実施しなければならないのに「抽出調査」として実施していた事実、「規模500人以上事業所については全数調査」である旨の記載を含む調査計画が統計委員会において諮問され、平成29（2017）年2月に総務大臣から厚生労働大臣に宛てに承認がなされているにもかかわらず、厚生労働省は引き続き東京都の大規模事業所についての「抽出調査」を継続するだけでなく、平成30年1月調査分より東京都の大規模事業所において復元処理が行われるようになったという、限りなく黒に近い状況事実がありながら、追加報告書においても、組織的な隠ぺい意図は認められないとして描こうとしているのは見苦しいとしか言い様がなく、委員会は「第三者」を騙っているとしか見えようがないのである。

- 5 評価と問題点

- (1) 委員構成についての独立性、中立性、専門性については、上記の通り委員の報告書作成行為には、独立性、中立性のかけらも見えない。独立性、中立性が存在しないのであれば、専門性などは全く無意味である。この報告書らに委員等として名前を連ねた人々においては、レピュテーションリスクを覚悟すべきであると思料する外ないのである。
- (2) 調査期間、調査体制の十分性・専門性に関しても、これまで「第三者委員会」と名乗ってきた委員会による報告書は数々あるがその中での最低最悪である。

(3) 調査スコープについても、当初から厚生労働省の隠蔽工作に加担する意図が見えるので評価外である。

6 再発防止策

したがって、厚生労働省の統計不正を解明しようとする意図がない委員会の策定する再発防止策が全く効果がないのは自明であり、実際にも本追加報告書の再発防止策と記載されているのは、抽象的な言葉の羅列であり、全く何の意味も効果もないものであって、この報告書からは、今後の改善の可能性は全く見えてこないのである。

7 よって、本報告書については「F」評価とする。

以上

個別評価

委員： 竹内 朗

評価： F

理由：

本調査報告書には、以下の点が消極的に評価され、結果としてはF評価とならざるを得ない。

(1) 委員構成の独立性、中立性、専門性

樋口委員長は、厚労省所管の独立行政法人である労働政策研究・研修機構の理事長と、厚労省の労働政策審議会の会長を務めており、調査対象組織である厚労省からの独立性が認められない。「第三者委員会として設置された」とするが（報告書4頁）、第三者としての適格性を欠く。

また、特別観察委員会に先行して組成された厚労省の「監察チーム」と、特別監察委員会の委員との重なり合いがあるのかどうか、どの程度重なり合っているのか、その情報が開示されていないが、その情報は特別監察委員会の独立性を測るものになる。もし重なり合っている場合には、やはり特別監察委員会の独立性に疑問符が付く。

今後は、総務省ないし国会が主導して、改めて調査し直す必要がある。

(2) 調査期間の妥当性

本委員会の設置が本年1月16日、最初の報告書提出が同月22日と、わずか7日間しかない点で、調査期間として著しく妥当性を欠く。先行する厚労省の「監察チームで行ってきた調査を引き継ぐ」（報告書4頁）とするが、先行する調査を後からなぞるだけであれば、本委員会を設置する必要がない。

(3) 調査体制の十分性、専門性

調査業務を補助する事務局は、最初の報告書の際には厚労省の職員が務めたものと推測され、追加報告書の際には厚労省とは利害関係のない弁護士3名が務めたとされるが（追加報告書5頁）、事務局には調査対象組織である厚労省との情報隔壁を設けて独立性を高めることが必要であり（日弁連第三者委員会ガイドライン）、そのような手立てを講じたとは読み取れない。

また、委員8名以外に、調査主体として調査補助者はどの程度入っていたのか、メール解析などを行うデジタルフォレンジックの専門家は入っていたのか（当然に入っているべき）など、不明な点が多く、調査体制が十分であったとは言い難い。

(4) 調査スコープの的確性、十分性

本委員会の目的は、「事実関係及び責任の所在の解明を行う」「信頼を回復するための方策等を策定する」とされている（報告書4頁）。

しかし、調査内容が、個々の職員の責任の所在に偏りすぎているきらいがあり、原因分析、つまり不祥事の根本原因の解明が目的に入っていない点で、調査スコープとして極めて不十分である。

また、本来の各職員の職務分掌や権限と責任、本来あるべきレポーティングラインについて言及がなく、何が本来の職務のあり方で、今回はどこか逸脱していたのかが分かりにくい。

(5) 事実認定の正確性、深度、説得力

個々の職員に対する事実認定が、職員の供述に大きく依存している上に、それがそのまま報告書に表現されており、読み手にとって事実認定の深度や説得力が感じられない。「知らなかったと言っているから、知らなかったと認定する」「隠すつもりはなかったと言っているから、隠すつもりはなかったと認定する」といったレベルの事実認定では、読み手を納得させることはできない。

「組織的隠蔽」「組織的」についての議論（追加報告書 18-19 頁）も、言葉の遊びのような印象を受ける。職員が組織の職務として不正を働けば、それは「組織的不正」であり、職員が組織の職務として伝えるべきことを伝えなければ、それは「組織的隠蔽」であると言って差し支えないはずである。統計法違反の罰則（報告書 26 頁）に配慮したものかも知れないが、この点に関する追加報告書の議論は、「常識外れ」に映る。

加えて、報告書には多くの職員が登場するが、各登場人物の関係を示す関係図がないので、読み手にとって非常に分かりにくく不親切なものになっている。

(6) 原因分析の深度、不祥事の本質への接近性、組織的要因への言及

個々の職員の責任の有無や程度の解明に大きく偏っている反面、個々の職員の問題ある行動を生み出した厚労省という組織側の要因の分析が極めて希薄である。

「担当者がそのような姿勢で事務処理を遂行するに至った根本的な原因としては、統計業務に携わる担当者にさえ、統計の意義や重要性についての意識が備わっていないことが挙げられる」とするが（追加報告書 21 頁）、ではなぜ担当者にさえ意識が備わっていないのか？そのような担当を生み出した組織的要因は何か？が問われなければならない。

「法令遵守意識が欠如していたと言わざるを得ない」といった言葉も並べられるが、ではなぜ職員に法令遵守意識が欠如しているのか？そのような職員を生み出した組織的要因は何か？が問われなければならない。

(7) 再発防止提言の実効性、説得力

原因分析が表面的で、組織的要因に迫れていないことから、当然のように、再発防止策も表面的なものにとどまっている。

再発防止策の 1 点目は調査内容の公開、2 点目は問題の報告とするが（追加報告書 21 頁）、調査内容が公開されなかったこと、問題が報告されなかったことが今回の問題なのであるから、個々の職員に「公開せよ」「報告せよ」と言うだけでは再発防止策にならない。やはり、組織的要因にまで遡った原因分析に基づいて、組織的要因を潰し込むような再発防止策を策定する必要がある。

(8) 企業や組織等の社会的責任、役員等の経営責任への適切な言及

末端の職員の責任は認めても、上層部への突き上げがなく、「幹部職員の管理監督責任が問われる」（追加報告書 20 頁）というだけでは、いくら「猛省を促す」という情緒的な言葉が並んでも、組織の社会的責任を追及したことにはならない。

(9) 調査報告書の社会的意義、公共財としての価値、普遍性

この内容では、報告書の社会的意義や公共財としての価値は認められない。

(10) 日本弁護士連合会が2010年7月15日に公表(同年12月17日に改訂)した「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」(「日弁連ガイドライン」)への準拠性「第三者委員会として設置された」とするが(報告書4頁)、日弁連ガイドラインへの言及が一切ないことも含めて、準拠性は認められない。

以上

個別評価

委員： 塚原 政秀

評価： F

理由：

I、格付け総合評価に当たって＝特別監察委員会に「中立性・客観性」は認められない

厚生労働省の「毎月勤労統計」の不正問題調査をしていた特別監察委員会（以後「監察委」という）は2月27日、1月22日の報告書（以後「1月報告書」という）に続いて追加報告書を公表した。1月報告書は「再発防止策等については、別途、意見をとりまとめる」としていたので、取りあえずの「中間報告書」と位置付けられる。

追加報告書は、統計不正問題での「責任の所在の解明」を象徴するキーワードである「隠蔽」という言葉について、監察委が独自に、その適用が狭く解釈できるように定義し直した。その上で、1月報告書と同様に「組織的隠蔽は認められなかった」と結論づけた。さらに、18年1月、賃金の伸び率が上ぶれして、国会で、野党が問題にした中規模事業所の統計の調査方法を変更する過程で、首相官邸の意向が影響したのではないとの疑惑については、変更過程についての十分な検証もしないまま「部分入れ替え方式への調査方法の変更には、統計学的にも十分な合理性が認められる」とした。

1月報告書発表後の国会で、①わずか1週間という短期間の調査で報告書を出したこと②ヒアリングの7割を厚労省職員が行い、報告書のたたき台まで職員が作っていたこと一などが問題化した。このため厚労省は、再発防止策提言だけでなく、新たに追加調査をすることにして、8人の委員は一切入れ替えずに、「中立性、客観性を高めるため、厚労省とは利害関係がない」弁護士3人を監察委の「事務局」に投入した。さらに、報告書では「手続きの中立性等に疑問が呈されたことから、追加調査におけるヒアリングの実施は、すべて委員と事務局員によって行われた」とその中立性・客観性（なぜか報告書では、「独立性」という言葉を使っていない）をことさら強調している。しかし、「事務局」は、あくまでも委員ではなく、スタッフとしての補助的なその権限からみても、必ずしも委員会の中立性を補強するものとはいえないのではないか。

そもそも、「特別監察委員会」は、根本匠厚労相が何度も強調しているように、「中立性・客観性を担保された第三者委員会」に当たるのか。1月報告書では、「厚労大臣の指示により、監察チームで行ってきた調査を引き継ぎ、統計の専門家を委員長とし、監察チームの外部有識者、統計の専門家等が委員となるかたちで、第三者委員会として設置されたものである」と「第三者委員会」であることを明記している。

「第三者委員会」はこのところ、企業や組織の不祥事だけでなく学校でのいじめ問題など幅広い分野で設置され、委員会の報告書はメディア等を通じ世間で注目されるようになってきた。「第三者委員会」は、法律で定められたものではないが、起きた不祥事の真相究

明や再発防止策提言のために利害関係のない独立性・中立性のある有識者が委員となり、客観的に問題を調査し、報告書としてまとめ、発表する点では共通している。

2010年12月改訂の日弁連の「企業不祥事等における第三者委員会ガイドライン」によると、その第2「第三者委員会の独立性、中立性」で「第三者委員会は、依頼の形式にかかわらず、企業等から独立した立場で、企業等のステークホルダーのために、中立・公正で客観的な調査を行う」としている。さらに、その「指針」で、調査報告書の「起案権」が委員会にあることや不祥事を起こした組織と利害関係があるものは、委員に就任することはできないなどと定めている。今回の不祥事は、「毎月勤労統計」という国の基幹統計の1つであり、そこでの不正は国民の利害（事実、雇用保険と労災保険の支給額で延べ2千万人の被害が出ている）に直結する。今回の直接のステークホルダーは国民である。このことをまず確認しておきたい。

そこで本件では、最初の調査で、調査のほとんどが厚労省職員によって行われ（委員の直接聴取は、対象者37人中12人だけだった）、聴取には厚労省ナンバー2の厚労審議官や官房長自らが立ち会っていた。その後、厚労省側が報告書のたたき台を作っていたことも判明している。また、樋口美雄委員長は、補助金が出る厚労省所管の独立行政法人「労働政策研究・研修機構」の理事長で、追加調査に加わった2人の有識者も、厚労省内で統計の調査手法などを検討する組織のメンバーだった（衆院予算委で野党が指摘）という。

さらに、厚労省内には、不祥事が発生した場合に備えて、厚労相をトップとする「監察本部」を以前から内部調査機関として設置しており、「監察委」に入った弁護士、公認会計士ら5人の委員は、同本部の以前からの「専門員」として、様々な調査に当たってきた。監察委には統計の専門家である樋口委員長ら3人が新たに委員に加わったかたちである。しかし、監察本部の設置要綱には「本部長は、専門員以外の外部有識者の出席を求めることができる」と規定しており、「第三者委」をうたった「監察委」は、今回の不祥事を受けて新たに作ったというよりは、実は従来からある内部調査機関である「監察本部」の延長線上にあるといえる。

以上のようなことを考えると、特別監察委員会が日弁連ガイドラインにより厳しい独立性、中立性、客観性を求められている「第三者委員会」とはいえない。むしろ、「内部調査委員会」に近い委員会だったのではないか。厚労省側からの、「報告書には〃日弁連ガイドラインに準拠する〃とは書いていない」との反論もあり得よう。しかし、「第三者委員会」を名乗る以上、少なくとも厚労省と利害関係がある人は委員として適任とはいえない。監察委は、追加調査時には、委員や事務局弁護士だけで、ヒアリングをしたことを強調しているが、委員会における委員長の役割は大きく、厚労省と利害関係を有する人が委員長という事実だけをみても、その「中立性・客観性」を認めることはできない。

追加報告書提出後、直近のJNNの世論調査で7割近くの以上の人々が「統計不正の問題についての政府の説明が納得できない」との結果が出ている。当然のことだろう。追加

調査も「組織的隠蔽」の有無などその内容は、1月調査とほぼ同様の結果だった。「第三者性」に乏しい委員会が出した調査結果の評価については、一般的にいて、依頼者（今回の場合、厚労省）からの何らかの結論への示唆や誘導、あるいは依頼者への忖度があった可能性も捨てきれず、だからこそ、ステークホルダーである国民が信頼できる調査とはならない。

メディアや国会で、その「第三者性」に強い批判を浴びながらも、追加調査の際にも委員は全員が交代しなかった。同じメンバーなのだから、結論が大筋で変わるはずもない。ここにも「はじめに結論ありき」の厚労省や政権の姿勢が垣間見える。予算案をできるだけ早く成立させ、統一地方選や参院選を控えて、その障害になりかねない統計不正問題の早期幕引きを狙って、実質は厚労省内の「内部調査委員会」に近い委員会であるのに、「中立性・客観性」を強調した名ばかりの「第三者委員会」を立ち上げた可能性は否定できない。

統計不正問題は、単に国の政策決定の基礎となる統計の信頼性を失わせただけではなく、場合によっては、対外的にも「日本の統計の信用」を揺るがしかねない問題である。繰り返すが、そのステークホルダーは国民である。国民の疑念を払拭するためには、憲法上、「国権の最高機関」である国会が国政調査権を使って独自に、独立性・中立性のある有識者による「第三者委員会」を立ち上げ、真相究明のために、調査をやり直す必要があると考える。従って、総合評価は、乏しい調査内容と併せ「F」とせざるを得ない。

II、総合的に「F」とした理由は以下の通り。

(1) 委員構成の独立性、中立性、専門性 (F)

委員は、統計学、計量経済学や弁護士などで、専門性はある。中立性については、「格付け総合評価に当たって」で詳述した。

(2) 調査期間の妥当性 (NA)

「監察本部」による「監察チーム」の調査が問題発覚以降続けられていたはずだが、「特別監察委員会」を立ち上げた1月16日から始まる1月調査との繋がり方が不透明であり、期間の1週間はおそらく、監察チームの調査と混在していたと考えられる。だから、職員によるヒアリングや、報告のたたき台作成などが起きたのではないか。追加調査については、報告書のヒアリング表をみると、1月22日に1月報告書公表。1月26日ヒアリング28人とあるので、追加報告書の公表の2月27日までの約1カ月間と考えられる。職員のメールなども調べるデジタルフォレンジック調査をきちんと行ったかも不明。2月27日の追加報告書の公表は衆院の予算通過に合わせたのだろうが、監察委としての調査期間は、1月、追加両調査合わせても40日足らず。「監察チーム調査」との連続性がはっきりしていない以上、その妥当性は判定できない。

(3) 調査体制の十分性、専門性 (NA)

報告書には、「事務局が設置された2月7日以降については事務局員が同席し、ヒアリングを実施」とあるだけで、事務局員弁護士の具体的な役割の明示がない。さらに、1月調査のヒアリングに「介入」した厚労省職員を「中立性」を保つ上から、どのように排除したかの記述もほしい。これも判定できない。

(4) 調査スコープの的確性、十分性 (F)

事務次官ら幹部のヒアリングは行ったようだが、国会で当時の首相秘書官の具体名まで浮上した中規模事業所の調査方法変更問題（統計上の賃金の伸びを大きくみせようとした、との疑惑）で、首相官邸の意向が反映したかについて、検証していない。国会で野党が問題にし、メディアも連日、大きく報道する国民的テーマなのだから、きちんと検証すべきだった。調査スコープの的確性、十分性は認められない。

(5) 事実認定の正確性、深度、説得力 (D)

1月報告書に続き追加報告書でも、メディアなどでこの問題の最大の焦点だった幹部による「組織的隠蔽」を再び否定した。また、担当課の複数の職員が不正に関係、組織としての独自の判断や怠慢による不適切な取り扱いがあったと、認定した。厚労省の検討会など公の場で偽りの説明をする「虚偽の申述」があったとした。「組織的隠蔽」については、「その概念は多義的であり、確定的な定義は見当たらない」とした。その上で「隠蔽」については、①「法律違反・極めて不適切な行為等」とし、②「隠蔽行為とは、その事実を認識しながら意図的にこれを隠そうとする行為」と定義付け、「隠蔽行為」を否定した。

メディア報道によると、監察委の1人は、追加報告書公表の際の会見で（隠蔽の定義には）「刑法上の「故意行為」を判断基準にした」と説明している。そもそも、国民目線からみて刑事裁判のような厳格な定義付けが本件の場合必要なのか疑問である。朝日新聞は3月3日の社説で「事実に反すると知りながら、うそをつく行為が隠蔽に当たらないという判断は理解出来ない」と書いた。全く同感である。一般に「隠蔽」とは「人または物が目に付かないように覆うこと。隠すこと」（広辞苑）ではないのか。樋口委員長は2月28日の衆院予算委の集中審議で、野党の追及に対して「まさにグレー。組織的隠蔽がなかったと言っているのではなく、隠蔽があったとは（認定）できないと言っている」との苦しい釈明をしている。追加報告書公表日前日の深夜、監察委の2人の委員が、「隠蔽をめぐる白熱した議論」の中で会議中に退出した、との日経新聞報道（2月28日朝刊）もあり、記事は「一部委員の反対を押し切って「隠蔽なし」の結論が導かれた可能性がぬぐえない」と指摘している。果たして、全員一致の結論だったのか。

報告書は、延べで140人近くの職員や元職員のヒアリングを行っており。結論は別として、一応、ヒアリングにそった事実認定を行っているように見える。報告書は、何度読んでも理解しにくい。もう少し、誰でも理解できるようなやさしい表現で丁寧に書いてほしい。「厳しく非難されるべき」「猛省を促す」など厳しい表現を使いながらも具体性に乏しい、正確性はともかく、その深度、説得力は低い。

(6) 原因分析の深度、問題の本質への接近性、組織的要因への言及 (F)

原因についても、公的統計の意義や重要性に対する職員の意識の低さや幹部職員の多くの統計への無関心さを挙げている。しかし、いずれも精神論にとどまっており、真因の究明とはほど遠い内容となっている。問題の本質への接近性や組織的要因への言及も乏しい。

(7) 再発防止策提言への実効性、説得量 (F)

追加報告書の全体のボリュームも23頁(1月報告書は29頁)と少ないが、再発防止については、1頁の半分、8項目で14行しかない。それも「開かれた組織への変革と外部チェック機能の導入」などいずれも抽象的なテーマの羅列にとどまっており、具体性やその説明がほとんどない。

(8) 企業や組織等の社会的責任、役員への経営責任への適切な言及 (F)

省幹部についてはその「統計に対する無関心」を指摘するものの、その責任への具体的言及はない。ましてや政治責任への言及は全くない。

(9) 調査報告書の社会的意義、公共財としての価値、普遍性 (F)

残念ながら、いずれもない。

(10) 日弁連ガイドラインへの準拠性 (F)

ガイドラインへの準拠性は全く認められない。

以上

個別評価

委員： 行方 洋一

評価： F

理由：

今回の評価対象である毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会（以下「本委員会」という）による本年1月22日付の報告書（以下「1月報告書」という）及び2月27日付の追加報告書（以下、併せて「本報告書」という）は、厚生労働省における毎月勤労統計調査を巡る不適切な取扱い（以下「本不祥事」という）に係る事実関係とその評価等を報告するものである。

本委員会は「第三者委員会」とであると明記されているものの、委員長は厚生労働省所管の独立行政法人の理事長であり、また、1月報告書に係る調査ではヒアリングの一部を被調査対象である厚生労働省の職員が行っていたことが判明しており、独立性・中立性が認められない。この点、追加調査では利害関係のない弁護士で構成される事務局を設けたとするが、これによって本委員会の独立性等が確保されるとはいえない。

本不祥事の原因として、追加報告書では、統計の意義や重要性に対する担当者の意識の低さや幹部職員の無関心さといった組織としての姿勢が挙げられているが、その真因として、厚生労働省の組織体制や組織風土について掘り下げた調査は行われていない。また、公表資料に全数調査を前提とした記載をし続け、総務省等に虚偽説明を行っていたことや、早い時期に復元処理の未実施を認識しながら平成30年に（こっそりと）復元処理を行うまで放置し続けていたという、意識や関心の低さだけでは説明がつかない問題の原因分析は行われておらず、「第三者委員会」としての抜本的な改善策が提言されていない。

そのため、本報告書の評価はFが相当である。以下、評価における考慮要素に沿って説明する。

評価における考慮要素

(1) 構成の独立性、中立性 f

1月報告書では、本委員会は「第三者委員会として設置されたものである」と明記されているものの、委員長は厚生労働省所管の独立行政法人の理事長が務めており、被調査対象である厚生労働省と利害関係を有すると考えられる。本報告書は日弁連ガイドラインに準拠するものではないが、複数の弁護士が委員に就任していることにも鑑みれば、「企業等と利害関係を有する者」が第三者委員会の委員、ましてや委員長として適格性を欠くことは十分認識し得たはずである。また、委員である弁護士や公認会計士等も本委員会の前には、厚生労働省の監察チームに参画しており、独立性・中立性の有無は定かでない。

第三者委員会として調査は、被調査対象から独立した立場で、中立・公正で客観的に行われ、かつ報告書の起案権は委員会に専属すべきである。しかしながら、本委員会では、1月報告書の公表後、ヒアリングの一部を厚生労働省職員が行い、また報告書のたたき台も職員が作成していたことが判明している。

追加調査では、「中立性・客観性を高めるため」厚生労働省とは利害関係のない弁護士

3名による事務局を設置」したとしている。しかしながら、事務局員は、委員会の指示の下、委員を補佐するためヒアリングに同席していたものであり、これによって本委員会の独立性・中立性が確保されたとはいえない。

(2) 調査期間の妥当性 f

本委員会は1月16日に設置され、本不祥事の実態関係と評価を記載した1月報告書はそのわずか6日後、22日に公表されている。この間、本委員会は2回（17日と22日）に開催されたのみであり、第三者委員会の調査期間としてはあまりに短い。なお、ヒアリング等の調査は厚生労働省の監察チームによっても行われているが、前述のようにその一部は同省職員によるものである。

追加調査については、約1ヵ月をかけているものの、調査方法はヒアリングが中心であり、客観的証拠の収集として例えばフォレンジック調査は行われていないようである。本不祥事の本格的な原因究明を含め、徹底した事実調査を行うには時間が不足していたと評せざるを得ない。

(3) 調査体制の十分性、専門性 d

委員の専門性については、委員長は統計の専門家であるなど統計調査を巡る不適切な取扱いという本不祥事の性質を踏まえた体制といえる。ただし、職員の統計への無関心や虚偽説明、復元処理の長期間放置など組織風土等にも踏み込んだ真因究明には、組織心理にも造詣が深い者が委員となる必要があるかと思料する。

体制の十分性については、1月報告書に係る調査を厚生労働省職員も行っていたなど第三者委員会としてきわめて不十分である。この点、追加調査で事務局員3名が追加されているものの、約1ヵ月という期間に照らせば、調査実務を担う人員が絶対的に不足している。

(4) 調査スコープの的確性、十分性 d

①毎月勤労統計調査について、全数調査とするとしていたところを平成16年から一部抽出調査で行っていたことや関連する様々な指摘の検証を行い、実態関係とその経緯や背景を明らかにすること、②責任の所在について評価すること、③厚生労働省が作成する統計に対する正確性・信頼性を確保し、国民の信頼を回復するための方策を提言するといった、スコープ自体は特に不足しているものではない。

しかしながら、後述のように、本不祥事の原因分析や抜本的な再発防止策の提言が不十分であり、責任の所在も明確性を欠くことから、低い評価に止まる。

(5) 事実認定の正確性、深度、説得性、及び原因分析の深度、不祥事の本質への接近性、組織的要因への言及 f

本不祥事には様々な問題が内包されているものの、その中核部分は、平成16年に東京都の大規模事業者が全数調査から抽出調査に変更されたにもかかわらず、これに伴う復元処理が未実施となっており、また、公表資料に全数調査を前提とした記載がされていることについて、幹部職員を含め少なからずの職員が認識していたのに、復元処理は平成30年まで行われず、また記載も改められることはなく、かえって総務省等に対して全数調査を行っているとの虚偽の説明が行われてきたことであると考えられる。

まず、事実認定については、調査が短期間かつヒアリング中心のものであり、客観的資料の収集としてフォレンジック調査等が行われておらず、また一部が厚生労働省職員によ

り行われたという独立性・中立性を欠くため、本不祥事を具体的に、誰がいつどのように認識していたか等、第三者委員会による調査としての正確性や説得性を認めることはできない。

次に、原因分析について、追加報告書では、統計の意義や重要性に対する担当者の意識の低さや幹部職員の無関心さといった組織全体の姿勢が挙げられているものの、例えば厚生労働省内での統計情報部の位置付け、担当者のモチベーションや評価など、かかる姿勢の背景となり得る組織体制や組織風土の問題を掘り下げる調査は行われていない。また、公表資料に全数調査を前提とした記載をし続け、総務省等に虚偽説明を行っていたこと、また早い時期に復元処理の未実施を認識しながら平成30年に（こっそりと）復元処理を行うまで放置し続けていたといった、上記のような意識や関心の低さだけでは説明がつかない問題に係る原因究明は行われていない。

なお、事務取扱要領から抽出調査の記載を削除したことや復元処理を平成30年に行ったことは、全数調査を実施していないことや復元処理をしてこなかったことを「隠す」ものでなかったかとの疑念がある。この点、追加報告書の「隠蔽行為」があったとはいえないという評価には、結論ありきで「隠蔽」の定義をあえて厳格なものにしたのではないかと、との疑問が残る。

(6) 再発防止提言の説得性、実効性 d

再発防止策について、本不祥事と同種事案の防止には、追加報告書で提言されるように、詳細な調査内容の正確かつ迅速な公開など統計調査に係る透明性の確保や、職員の統計に関する意識を高めるといったことは確かに重要といえる。

もっとも、職員・幹部職員の統計に対する意識・関心の低さや虚偽説明等の根本原因であろう、厚生労働省の組織としての問題を踏まえた抜本的な改善策は提言されていない。そのような改善策がなければ、今回と同種の不祥事は当面防げるとしても、別の不祥事やその「隠蔽行為」などが再び発生しかねないと懸念する。「第三者委員会」である以上、本委員会にはより踏み込んだ改善策の提言が期待されたところである。

(7) 経営責任への適切な言及 f

本報告書では、「幹部職員の管理監督責任が問われるべきものである」・「省全体としての責任は極めて大きい」などと記載する一方で、ヒアリング中心の短期間の調査であることもあり、責任を明確化する前提でもある事実調査と認定が不十分である。また、「隠蔽行為」があったとはいえないとしたことは、責任の明確化の観点でも疑問がある。

(8) 日弁連ガイドラインへの準拠性 N/A

準拠するものではないため評価は差し控えるものの、「第三者委員会」による調査としての適格性を欠くものであることは前述のとおりである。

(9) 調査報告書の社会的意義、公共財としての価値、普遍性 f

本不祥事では、復元処理が長期間行われなかったことにより、平成16年から平成29年まで「きまって支給する給与」等の金額が低めになるなど受給者をはじめ国民への悪影響が生じている。それにもかかわらず、本報告書は、独立性・中立性を欠く「第三者委員会」で短期間かつ不十分な調査で済ませようとした「閉じた」ものである。これでは、国民というステークホルダーに対する説明責任を果たしたとは到底いえない。

以上

個別評価

委員： 野村 修也

評価： F

理由：

I 総括

今回評価の対象としたのは、厚生労働省に設置された毎月勤労統計調査等に関する監察委員会（以下「特別監察委員会」という。）が1月22日に公表した「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」（以下「1月報告書」といい、その前提となった1月22日までの調査を「1月調査」という。）と2月27日に公表した「追加報告書」（以下「2月報告書」といい、1月22日以降の調査を「追加調査」という。）の2つである。

これら2つの調査及び報告書の関係は、①1月調査の際にヒアリングを実施した者に対しては追加調査でもヒアリングを実施している、②追加調査では新規に22名（実人数）のヒアリングを実施している、③1月調査の際には厚生労働省（以下「厚労省」という。）の職員が大部分のヒアリングを実施していたのに対し、追加調査では、委員のみ（外部者による事務局が設置されてからは委員と事務局員のみ）でヒアリングを行っている、④追加調査では「更に徹底した追加調査の結果判明した事実関係や、1月報告公表後に指摘された問題点も踏まえ、虚心坦懐に審議し、1月報告における評価について改めるべき点があれば改めるとの姿勢で調査審議」している等からして、一見すると1月報告書は2月報告書によって上書きされたかのようにも見える。しかし、1月報告書を一旦白紙に戻した上で新たな委員で追加調査を行ったわけではないため、逆に2月報告書は、1月調査及び1月報告書の延長線上にあるものであって、その影響を色濃く受けたままであると言わざるを得ない。

後に述べるように、1月調査及びそれに基づく1月報告書は、厚労省内に常設された監察本部が専門委員として任命している外部有識者とともに実施した内部調査（監察チームによる調査）について、統計の専門家を交えて検証することでお墨付きを得た程度のものであって、第三者調査には遠く及ばないものである。したがって、かかる1月調査及び1月報告書の影響下にある追加調査及び2月報告書もまた、その本質は第三者調査ではなく内部調査であると評価せざるを得ない。

このような外部者を交えた内部調査は、内部調査の深度や精度を高めるものとして、それ自体一定の存在意義は認められており、従業員個人に起因する不祥事や社会的影響力の軽微な事案については民間企業でも実施されているものである。しかし、本件のように多数の職員が関っており、しかも様々な過少給付をもたらした社会的影響の大きな事案については、第三者調査は不可欠であると言わなければならない。こうした観点から1月報告書と2月報告書が「第三者調査」としての要件を満たしているか否かを評価するならば、その格付けはFにとどまると考える。

なお、後に述べるように、1月報告書及び2月報告書の内容面での主な問題点としては、**①**真因の分析が乏しい点と、**②**国会で争点になっている中規模事業所におけるローテーシ

ョン・サンプリング方式の導入の経緯についての調査が乏しい点を指摘できる。

まず①についてであるが、本件は、大雑把に言うことが許されるならば、厚労省では毎月勤労統計の調査・集計・公表の様々な場面で不適切な行為が行われており、現場の職員の中には、それを承知していた、あるいは疑っていた者も少なくなく、また、いくつかのタイミングでそれを是正する可能性があったにも関わらず、例えば事務取扱要領や質疑応答集で中途半端に公表したり、それを削除したりしながら歳月を費やした上で、最終的には、平成30年1月に中規模事業所についてローテーション・サンプリング方式が導入された機会を捉えて一気に問題を終息させようとした事案ということができ、その真因について特別監察委員会は、①職員の「規範意識の欠如や基幹統計調査の重要性の認識の欠如」と、②システム改修等の体制の未整備によって、③一部の職員の判断で始まった不適切な処理が、④職場を支配する「前例踏襲主義」によって是正のタイミングを失い、長年にわたり放置されたものと整理している。しかし、仮にそうした空気が蔓延していたとしても、例えば平成27年6月から9月にかけて実施された「毎月勤労統計の改善に関する検討会」（以下「27年検討会」という。）における説明や、平成23年8月及び平成28年10月に総務大臣宛に行われた変更申請など重要な局面において、この問題の取り扱いが省内で議論されずに現場レベルで判断されたと認定するのは、経験則上不自然であり、然るべき役職者が問題の先送りを決定し役所の「無謬性」を貫いたとみるのが一般的ではないかと思われる。もしも、それを否定するのであれば、その経緯や現場の意図について十分に掘り下げるべきだと思われるが、メールなど客観的資料ではなく、もっぱら担当者に対するヒアリング結果を鵜呑みにして原因分析している点で、調査は明らかに不十分であると思われる。

②について、2月報告書は、ローテーション・サンプリング方式の採用に関し「給与に係る数値を意図的に上昇させるためのものであったのではないか」といった指摘があることを認識した上で、「サンプル入替えに伴うギャップをできるだけ少なくし、国民をはじめとする統計の利用者にとっての分かりにくさを解消するための措置であり、その採用については、統計学的にも十分な合理性が認められる。」と整理している。長年にわたる統計改革の流れやギャップ解消といった当面の課題解決にかんがみれば、この結論については一定の合理性があると思われるが、国会では「アベノミクス偽装」との指摘がなされているのであり、2月報告書がその疑念を払拭できたかと言えばいささか疑問である。2月報告書の結論に説得力を持たせるには、総理補佐官からの問題意識の伝達やその直後に内部検討会の結論が変更された経緯などについてより踏み込んだ調査をする必要があったものと思われるが、報告書からはその調査結果は読み取れない。

II 項目ごとの評価

(1) 調査委員会の独立性、中立性 (F)

特別監察委員会は、厚労省に常設されている監察本部が任命している専門委員に統計の専門家を追加したものであって、少なくとも1月調査の段階では、その本体は「監察チーム」そのものであったと言わざるを得ない。監察チームによる調査は、厚労省の職員からなる監察本部の調査に専門委員（外部有識者）による検証を付加することによって、調査に一定の専門性と中立性を加味する仕組みであるが、その本質は「内部調査」にすぎない。

1月調査の段階では、事案が統計問題であったことから、この専門委員に統計の専門家を付加するといった発想で特別監察委員会が組織されたように見受けられ、そもそも「第三者委員会」を組成するといった発想が乏しかったことが伺われる。もしも本気で第三者委員会を組成するのであれば、少なくとも監察チームのメンバーである監察本部の専門委員は調査委員から外するのが通常だからである。

さらに、1月調査はもちろん追加調査においても、特別監察委員会の委員長は、厚労省からの補助金を得ている独立行政法人の理事長で、これまで厚労省の数々の審議会委員を歴任している人物である。国会審議等を見る限り当該委員長には独立して調査しようとする姿勢や意気込みが感じられるものの、調査委員会の中立性や独立性は、委員の姿勢や意気込みを制度的に担保しうるだけの身分的な中立性・独立性を求めるものであるから、問題があることは明らかである。おそらく今回の調査を企画した段階で厚労省は、上記のような発想（監察チームに統計の専門家を付加するといった発想）を持っていたため、あたかも審議会の人選をするような形になったものと思われるが、それを「第三者調査」と呼べると考えた点に根本的な認識不足があると言わざるを得ない。

すでに述べたように、この最初の認識の甘さは、追加調査によっても払しょくできないものであって、その後の調査も「外部有識者を交えた内部調査」にとどまる結果となった。このことは、後から事務局に外部者を導入しても変えることはできない性質のものである。

これまで厚労省に関連する不祥事について様々な調査が行われている。例えば、年金記録問題については厚労省から独立性のある委員のみによって構成され、事務局は総務省に設置された。その後、標準報酬月額の遡及改ざん事案については、やはり厚労省から独立性のある委員のみによって構成され、事務局には、総務省や金融庁からの出向者が充てられた。さらに、日本年金機構に対するサイバー攻撃の事案については、厚労省から独立性のある委員のみによって構成され、当初から事務局機能も外部者に担当させるといった方策がとられた。これらの例に比べ、今回の調査がなぜこのような形になったのかは大いに疑問である。

(2) 調査期間の適切性 (F)

1月調査の期間はわずか1週間弱であり、会合も2回しか行われていないのであって、調査の体をなしていない。実質的には、特別監察委員会が設置される2週間ほど前に開始した監察チームの調査が本体であると考えられるが、それにしても、調査期間は1か月弱であり、拙速であると言わざるを得ない。おそらく国会対応という観点から、とにかく関係者個人の責任を明らかにして内部処分を済ませたいという思惑があったのかもしれないが、そのことが腰を据えた調査を妨げた可能性は否定できない。

また、その後に追加調査も行われたが、その追加調査期間も1か月弱であり、それでは1月調査を抜本的に見直す作業は不可能であったと考えられる。

(3) 調査体制の十分性、専門性 (F)

1月調査の段階では、特別監察委員会に独自の調査補助者がいなかったものと見受けられ、実質的には厚労省職員が調査に携わっていた。また、1月報告書は、その書式が審議会報告書で一般的に用いられている様式と瓜二つであることから推断されるように、実質的には、厚労省職員が起案したものと思われる。このことは、特別監察委員会が主体的に調査をする体制になっておらず、厚労省の内部調査という「神輿」の上に乗る体制だっ

たことを物語っている。追加調査の途中からは外部者による事務局が設けられたが、その時点で事務局機能を独立させても、すでに公表された1月報告書は消せないのであって、その対応は遅きに失したと言わざるを得ない。

(4) 調査スコープの十分性 (C)

調査のスコープについては、東京都における部分調査（還元を行わない抽出調査）にとどまらず、それに関連する統計上の問題を幅広くとらえている点で評価できる面がある。

(5) 事実認定の正確性、原因分析の深度 (F)

冒頭でも述べたように、厚労省には、27年検討会をはじめとして不適切な統計処理が行われていることを公表し、それを是正する機会は何度もあったにも関わらず、それを先送りした事実が認められる。しかも、例えば総務大臣への変更申請など、ある程度高いレベルの役職者によって決定されなければ先に進まないような局面もあったわけで、そこには、先送りを正当化する理屈と意思決定があったとみるのが自然である。

この点は、国会で争点となっている「隠蔽」問題に関わる。2月報告書は、隠蔽行為を「その事実を認識しながら意図的にこれを隠そうとする行為（故意行為）」であると定義した上で、組織的隠蔽を否定した。しかし、この論法は、隠蔽を定義するに当たり、処罰の謙抑性から最も狭く定義づけられる刑法上の規範を用いるものであって、社会通念上の「隠蔽」との間に乖離が認められる。言うまでもなく今回の調査の目的は、刑法上の処罰を決するものではなく、厚労省の行為の社会的相当性を分析するものであるから、この規範の立て方は狭きに失するものと言わなければならない。

それどころか、上述の通り、事実を公表しないことについて、仮に組織的な検討と意思決定があったとするならば、上記の規範の下でも「意図的にこれを隠そうとした」と認定することは可能なのであるから、この点についてより掘り下げた調査と慎重な吟味が必要であったと考える。

また、1月報告書では、「統計に関わる部門が厚生労働省の中でいわば『閉じた』組織となってしまうと、省内からあまり注目を浴びることもなく、その結果、統計行政がフレッシュな視点でチェックを受けることなく行われてきた」（1月報告書28頁）ことが指摘されている。しかしながら、このような状況がなぜ生じたのか、どこを変えればこうした組織風土が変わるのかについてそれ以上の言及はなく、真因分析としては不十分である。例えば、統計行政に携わる公務員の数や予算、さらには人事ローテーションの在り方など、構造的な原因分析は十分になされているとは言えない。

(6) 再発防止策の妥当性 (F)

2月報告書では、再発防止策として8つの指摘を行っているが（2月報告書21頁）、その多くが職員の知識の向上や意識改革に向けられている。もちろん、いずれも大切な指摘ではあるが、その一方で組織改革に関する提言は抽象的で具体性に欠けるものばかりである。「統計調査の内容や手法に計画との乖離や誤りなどを関係者や第三者が発見した場合、速やかに問題を報告し、迅速に対応するための体制」とか「国と地方自治体との関係を風通しの良いものとし、問題が発見された場合、速やかに相互に指摘し合える体制」とは何を意味しているのか、「調査計画を変更する場合の担当部署内の手続きのルール」としてどのようなものを期待しているのかは不明である。

(7) 企業や組織等の社会的責任、役員の経営責任への適切な言及 (D)

1月報告書も2月報告書も、統計行政の重要性を強調しており、随所で厚労省に対し、叱責ともとれる厳しい評価が加えられている。また、現場の担当者の責任については比較的詳細に分析されている。しかし、例えば、中央省庁の中で、所管業務の量と種類が多すぎるのではないかとといった厚労省の抱える制度上の問題については十分な検討が加えられておらず、厚労省改革につながるような提言もなされていない。

(8) 調査報告書の社会的意義、公共財としての価値、普遍性 (F)

中央省庁における不祥事調査については、従来、各方面の努力によって、調査対象の特殊性や政治との関係など難しい問題を乗り越えながら、その信憑性を高める工夫を積み上げてきた。にもかかわらず、今回の調査は、そうした過去の努力を反故にし、安易に役所主導の調査を「第三者調査」と称して実施したものであって、到底評価できない。

(9) 日弁連ガイドラインへの準拠性 (F)

今回の調査において、特別監察委員会には、そもそも日弁連のガイドラインに準拠する意思は見受けられない。第三者調査と称するのであれば、少なくともガイドラインの趣旨を踏まえた調査を行うべきであったと考える。

以上

個別評価

委員： 八田 進二

評価： F

理由：

下記の諸点等についての個別評価（カッコ内）を総合した結果として「F」評価とした。

(1) 委員構成の独立性、中立性、専門性（F）

厚生労働大臣の指示により設置された「毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会」が、平成31年1月22日に公表した「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」（以下、「当初報告書」）および、2月27日公表した「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」）の双方の報告書を評価対象にしている。

当委員会は、「統計の専門家を委員長とし、監察チームの外部有識者、統計の専門家等が委員となる形で、第三者委員会として設置されたもの」と記述されているが、委員長自身、厚労省所管の独立行政法人労働政策研究・研修機構理事長の職にあり、身分的および経済的な独立性は全くないため、第三者委員会としての位置付けにはない。加えて、こうした独立性のない委員会に対して異議等を唱えることをしていない他の7名の委員についても、独立性および中立性に対しては多くの疑念がある。なお、専門性については、統計や法律に係る相応の有識者が加わっているが、委員会自体の第三者性が否定されていることから、委員構成には重大な問題があるといえる。

(2) 調査期間の妥当性（F）

当委員会は、平成31年1月16日に、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及び責任の所在を解明すること等を目的に設置され、翌17日と同月22日の2回の開催を経て、1月22日に「当初報告書」が公表された。たった1週間という短時間で報告書が作成できたのは、本委員会の設置以前から、弁護士、公認会計士等の外部有識者もメンバーとして参画した厚生労働省の監察チームにおいて、職員への聴取等が行われてきたからであり、あくまでも厚労省内部で行われた調査の中立性と客観性を高めるために設置された委員会に過ぎないといえる。その点で、当初報告書における調査期間は、極めて不当といえる。なお、「当初報告書」の中立性等に関する批判を受けて行われた追加調査結果が、約1か月の期間を経て2月27日に公表されているが、本事案で解明すべき事実等に欠落もあり、ここでも十分な調査期間を確保したとはいえない。

(3) 調査体制の十分性、専門性（F）

本件の場合、もともとは、厚労省職員のみによるヒアリングに対して、調査の中立性と客観性を高めるとの意図のもとで立ち上げられた委員会であり、委員会主導での調査が行われたわけではない。そのため、「本委員会の運営に当たっては、より中立性・客観性を高めるため、厚生労働省とは利害関係のない弁護士3名による事務局が設置され」ているが、

事務局はあくまでも、委員会のスタッフであり、委員会自体の調査体制が十分であるとの評価を得られない。また本件での一番の問題は、一連の統計調査の方法の適切性を検証することであるものの、統計に関する独立の人員の補強もなされておらず、専門性についても説得力を持たない。

(4) 調査スコープの的確性、十分性 (D)

当初報告書では、「毎月勤労統計調査について、全数調査とするとしていたところを平成16(2004)年から一部抽出調査で行っていたこと」についての事実関係や、「これに関連してこれまでなされている様々な指摘について、短期間で集中的に検証を行い」その経緯や背景を明らかにした結果がまとめられている。しかし、その後に指摘された、昨年1月の調査方法の変更に対しての所掌官邸からの意向の影響等、解明すべき事項が残されたままになっており、なすべき調査が的確に、かつ、十分に行われているのか問題が残されている。

(5) 事実認定の正確性、深度、説得力 (D)

「当初報告書」および「追加報告書」の双方では、関係者に対するヒアリングを中心にした調査による事実認定を行っている。しかし、「当初報告書」の時には、厚労省職員が行った身内によるヒアリングのため、どこまで真実を語っているかについては極めて疑問も多く、また、これを受けて行われた「追加報告書」では、当初報告書の内容との整合性が念頭に置かれていた疑念も払拭できず、全般にわたって、事実認定の正確性、深度、説得力は脆弱である。

(6) 原因分析の深度、問題の本質への接近性、組織的要因への言及 (F)

本報告書では、今般の不適切な対応の原因が、各当事者および直接の管理者レベルでの個々の職員による問題であると捉えている点に特徴がある。つまり、かかる関係者の「法令等遵守意識の欠如」「規範意識の欠如」「基幹統計調査の重要性の認識の欠如」等が認められたということで、彼らの職務怠慢を指弾するとともに、管理職にある者の責任を問うことに終始している。そのため、厚労省全体に巣くう真因分析が欠落しており、問題の本質に十分接近しているとはいえず、組織的要因への言及も乏しい。

(7) 再発防止提言の実効性、説得力 (F)

再発防止策については、「追加報告書」の最後の半頁を使って8項目の内容が列挙されている。具体的には、正確な統計調査を行うための基本原則が中心であり、今般の不祥事が長年にわたって改善されなかったことへの警鐘となるものは見られない。と同時に、担当者個人の人課題等が中心であり、組織全体として取り組むべき具体的な法施策については、ほとんど触れられていないため、その実効性と説得力は極めて乏しい。

(8) 企業や組織等の社会的責任、役員の経営責任への適切な言及 (F)

当初報告書においては、極めて多くの関係者を巻き込みながら、これだけ長期にわたって行われていた不適切な統計処理に対して、各当事者の法令順守意識の欠如や管理責任の

追及等の指摘があるのみで、厚労省における「組織的な隠蔽」については認めていない点に多くの批判が寄せられていた。

その後の「追加報告書」では、調査範囲を広げて有識者からのヒアリングや関連資料の精査等、必要な調査を行ったとしているが、結果的には、「組織的隠蔽」という概念が多義的であるとの視点から、これを否定する形の報告書となっている。一般に「組織的隠蔽」とは、組織内の複数の関係者が長期間にわたって、虚偽申述や事実を隠し続けていることを指すものであり、今般の事案は、当然に、「組織的隠蔽」に該当することに間違いはない。このように組織防衛に根差した責任回避とも受け取れる報告書のため、厚労省自体の責任についての言及もなく、また、役職者層への管理・監督責任についての言及も適切になされていない。

(9) 調査報告書の社会的意義、公共財としての価値、普遍性 (F)

本事案は、国の重要政策の根拠足りうる基幹統計における不適切な行為が長年にわたって続けられていたことから、国家的な犯罪と称しても過言ではない。したがって、こうした不信感を払拭するためにも、信頼性の高い調査報告書の公表が期待されたところであるが、調査体制、調査範囲、そして調査結果の全てにおいて、国民を納得させる内容のものとはなっていないため、その社会的意義は無きに等しく、公共財としての価値も皆無といえる。

(10) 日弁連ガイドラインへの準拠性 (F)

当委員会は、「当初報告書」において、「第三者委員会として設置されたものである」との記述はなされているが、日本弁護士連合会策定の「企業不祥事における第三者委員会ガイドライン」で定める第三者委員会との関連については触れていない。しかし、独立性や中立性を基本とする第三者性は認められない委員会であり、報告書自体の信頼性も得られていない。

以上

個別評価

委員： 松永 和紀

評価： F

理由：

厚生労働省が設置した「毎月勤労統計調査に関する特別監察委員会」が1月22日に出した報告書と、2月27日に出した追加報告書について検討した。

二つの報告書の事実認定のほとんどが、職員のヒアリングと関係文書を基にし、デジタルフォレンジックなどによる確認作業がなされておらず一面的。また、1月報告書段階ではヒアリングの多くが身内の厚労省職員によって行われ、その後の追加ヒアリングは委員や事務局によるものの、1日に20数人に対して行われるなどしている。徹底的な事実解明が行われたことを示す根拠は示されていない。

「全数調査から抽出調査への切り替え」「抽出調査の場合の復元処理を行わない」という2点は、統計調査の根幹にかかわる重大決定である。それが一部の職員によって決められ、その事実が組織の中で明確になった後もすぐには是正されなかったという事態は、致命的と言える。報告書では「重大性に対する認識の甘さ」などと表現されているが、そのようなレベルの話ではなく、統計学の初歩、基本中の基本が損なわれたと言ってよい。今回の問題について社会的には、隠蔽や圧力の有無等が関心を集めているが、根幹は、ないがしるにされた統計調査というサイエンスであることは改めて強調しておきたい。

この事態は、厚労省という組織全体の「エビデンスに基づく施策」を揺るがすもの、と思えるが、報告書は、なぜ基本が損なわれたのか、サイエンス、エビデンスをやすやすと踏みしめる組織的要因はなんなのか、核心には切り込んでいない。具体的事実、ディテールを示す努力をしないまま、「組織的隠蔽はない」「猛省を促したい」などと威勢の良い空虚な言葉を繰り返されても、説得力はない。

以上より、報告書内容は、国民の信頼を回復するどころかむしろ不信を招くものであり、総合評価Fとする。

個別項目の検討

(1) 委員構成の独立性、中立性、専門性 (2) 調査期間の妥当性 (3) 調査体制の 十分性、専門性

1月報告書では「第三者委員会」と位置付けているが、樋口美雄委員長は(独)労働政策研究・研修機構理事長であり、厚労省所管で巨額の交付金により運営される組織の長である以上、第三者とはみなせず、独立性、中立性に疑問が残る。また、ほかの委員も多くがこれまで、厚労省の各種委員会に名を連ね、独立性、中立性の根拠が示されていない。

調査内容は著しく不足しており、調査期間や体制が不十分であったことがうかがえる。とくに、多くの第三者委員会調査で効果的な調査方法となっているデジタルフォレンジックが行われていない、とみられる。デジタルフォレンジックは、関係者の実際の動きを裏付け、ヒアリング内容の矛盾をあぶり出し、具体的かつ有力な根拠を提示する。国の省庁でも近年、多くのやりとりをメール等の電子データで行ない最終的に紙の文書にまとめる、

というやり方をとっている。組織の真の問題点を探るためには職員間のメールのやりとりなどのデジタルフォレンジックは必須ではなかったか。

また、委員会には統計学の専門家も一部含まれるが、統計学の基本が無視され、それが長年まかり通っていた組織的真因への専門家としてのアプローチは、報告書からは見られない。

(4) 調査スコープの的確性、十分性

本委員会は2月の追加報告書で自らを「事実関係及び責任の所在の解明を行うとともに、厚生労働省が作成する統計に対する正確性・信頼性を確保し、国民の信頼を回復するための方策等を策定するために設置された」と書いている。国民が求めているのは、真の事実の提示、解明であり、職員の言い分に基づく「組織的隠蔽はなかった」という判断、御託宣ではない。本委員会は、自らの役割について大きな勘違いをしている。その結果、報告書によってむしろ、厚労省とその統計への信頼は大きく損なわれた、と言える。

(5) 事実認定の正確性、深度、説得力

職員へのヒアリングに大きく依存し、その根拠が示されていないため、事実認定の信頼性は著しく低い。

(6) 原因分析の深度、不祥事の本質への接近性、組織的要因への言及

前述の通り、統計調査において、「全数調査から抽出調査への切り替え」「抽出調査の場合の復元処理の方法」は極めて重大な決断であり、精査のうえで根拠を持って行われるものである。根拠が明確であり適正に行われていれば、このこと自体は統計調査の信頼性を損なうものではない。

しかし、国の調査においてこの2点を一部の職員のみで決め、根拠なく「復元処理を行わない」という決定に至るのは、統計学を知っていれば「ありえない」の一語に尽きる。しかも、一部の職員がそれを実行していたことが判明した後も、是正を先延ばしした。統計調査のプロフェッショナルとしての公正性、倫理はなかったのか。

組織としてなぜサイエンスを踏みにじる行為がまかり通ったのか、内部に科学的妥当性をチェックする仕組みがなぜなかったのか等を検証しないと、今回の問題の真因、組織的要因に迫れるはずがない。だが、報告書では『統計の正確性というものに対するあまりにも軽い認識』とか『統計に関わる部門が厚生労働省の中でいわば「閉じた」組織となってしまっ』などの表現があっても、どのように軽かったのか、どう閉じていたのか、業務量の年次推移や業務量に対する人員配置、統計学についての専門的知識を持つ職員がどの程度配置されていたのか等、根拠となる事実が書かれていない。

(7) 再発防止提言の実効性、説得力

真因に迫っていない以上、再発防止策には説得力がない。

また、統計調査の信頼回復のみしか視野に入っておらず、今回の事態や報告書が、厚労省の所管する他分野へ悪影響を及ぼす懸念をまったく抱いていない点、安易さがむしろ目立つ。厚労省の所管する他の分野、医療や福祉、食品等の行政においても、エビデンスに基づく施策は今や必須である。国際関係においても、エビデンス、その根源となる統計調査結果は極めて重視されるようになっている。厚労省がエビデンスに不誠実な組織であり、真因の解明もできないことを示したツケは今後、さまざまな場面で表れるのではないかと懸念する。

(8) 企業や組織等の社会的責任、役員の経営責任への適切な言及
ほぼ書かれていない。

(9) 調査報告書の社会的意義、公共財としての価値、普遍性
上記より、社会的意義、公共財としての価値はない。

(10) 日本弁護士連合会が2010年7月15日に公表(同年12月17日に改訂)した「企業
等不祥事における第三者委員会ガイドライン」(「日弁連ガイドライン」)への準拠性
準拠しておらず、ガイドラインが示す説明責任も果たしていない。

以上