

# 公的統計における総合的品質管理の推進

澤村 保則 大学統計教員育成センター 特任教授



## 1. 公的統計への「品質保証活動」の導入と推進

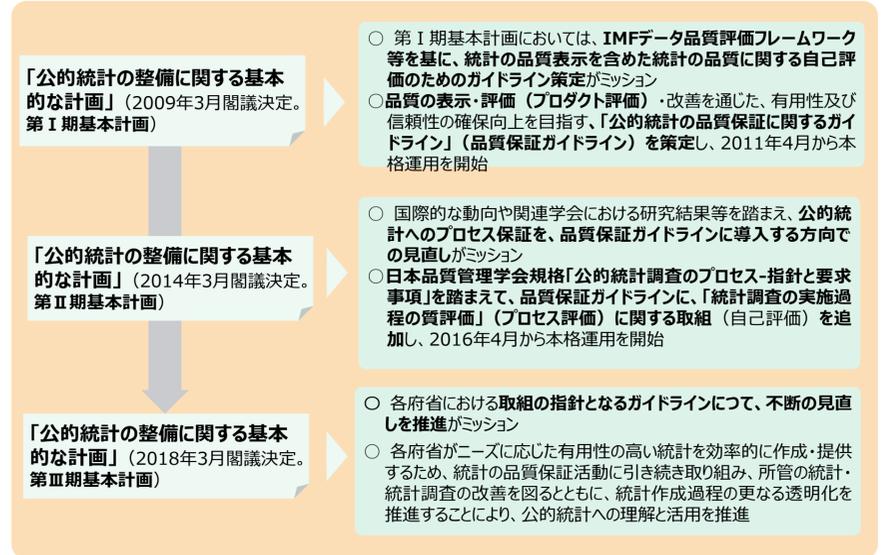
統計の成果物は「数値」であるため、ユーザーには「成果物そのものから品質の善し悪しは分かりにくいという特質」がある。このため、我が国においては、旧統計法（昭和22年法律第18号）の制定以降、「標本誤差」及び「非標本誤差」の縮小を目指した正確性の確保が統計の品質を考える際の主体となっていた。中でも、標本規模の拡大に限界がある中、把握漏れ、回答誤り等の「調査誤差」や、符号誤り、計算誤りや集計誤差などから構成される「非標本誤差」の最小化を推進する取組が推進されてきた。

一方、1990年以降、欧米諸国や国際機関では、このような従来の品質論議（「標本誤差」や「非標本誤差」の縮小）に代えて、統計の品質を「利用者のニーズを中心に、正確性、適時性等の多面的な概念から構成されるもの」と捉え、その改善を推進する取組が趨勢となり、ガイドライン等に基づく品質保証（Quality Assurance）活動が活発化し、2012年には国連統計委員会においてNQAF（国家品質保証フレームワーク）が承認された。

我が国においても、全面改正された統計法（平成19年法律第53号）に基づいた、第I期基本計画（公的統計の整備に関する基本的な計画。2009年3月閣議決定）の策定を契機として、約1年の検討を経て諸外国の先進例を参考に2010年3月に「品質保証ガイドライン」を策定して品質保証活動に着手することとなった。

同ガイドラインでは、この「品質保証」活動について、品質の表示・評価・改善を通じ、有用性及び信頼性の確保向上を目指す取組と位置づけている。また、当初のプロダクト評価に、統計調査の実施過程（プロセス）ごとにその質を確保するために必要となる一定の基準・視点を定め、各実施過程の終了後又は調査実施後にその基準・視点に基づき自己評価を行い、その評価結果を踏まえ次回以降の統計調査の見直し・改善に資することを目的としたプロセス評価を追加するなど、順次改訂を行い、その充実を図ってきた。

しかしながら、この時点において、品質保証ガイドラインに基づく公的統計の品質保証活動は、統計の品質表示（解釈可能性・明確性）の充実という点では一定の成果を上げつつあったものの、品質の評価は、様々な品質要素について、トレードオフの関係にも留意して自己評価するという「取組の困難性」や、多岐にわたる項目の点検を行うという「負担感」、そして自己評価に当たっての「基準の不明確さ」等から十分な成果を上げるには至っていない状況であった。



## 2. 不適切事案の発生と「品質保証」活動

この「品質保証」活動の基盤となる枠組みや指針となるガイドラインがようやく整い、本格的な取組を推進することとなった2017年頃から、統計調査における不適切な処理や集計上のミスが相次ぎ、2019年には国民生活にも影響を及ぼす「毎月勤労統計調査の不適切事案」が明らかになった。この事案は、調査の設計を十分な検討をすることなく変更し、その変更を統計法が定める手続を経て調査計画に反映することを怠ったことに端を発し、誤りが確認された後も、社会や統計ユーザー等への影響を最小限とするための対処や情報提供を怠ったというものである。

この不適切事案を発端とする公的統計への信頼低下に対して、同様な問題の再発防止や統計の品質確保・向上を目指した統計委員会の再発防止策建議（「公的統計の総合的品質管理を目指した取組について（建議）」（2019年9月30日））を踏まえ、2020年6月に計画期間の途上で、第III期基本計画の一部改定が行われ、簡易な方法による品質確保・PDCAサイクルの確立に向けた検討に着手し、統計作成プロセスの品質管理を推進することとなった。これは、これまでの品質保証活動の推進が統計の品質確保に有用という評価の一方、取組の転換による更なる推進が必要という判断によるものと考えられる。

その後、2021年12月には、調査計画と同様に統計の品質に直結する、業務マニュアル中の推計方法の変更と提出期限後に提出された過月分調査票の処理（例外処理）とが整合的に行われず、また、毎月勤労統計調査の事案と同様、社会や統計ユーザー等への影響を最小限とするための対処や情報提供が行われなかった「建設工事受注動態統計調査の不適切事案」が発覚した。

このような経緯から、建設工事受注動態統計調査の不適切事案発覚に対する統計委員会建議（「公的統計の総合的な品質向上に向けて（建議）」（2022年8月10日））も踏まえ、第IV期基本計画（2023年3月28日閣議決定）により、公的統計の総合的品質向上の速やかな実現を図ることとなったものである。

## 3. 統計作成プロセスの品質管理

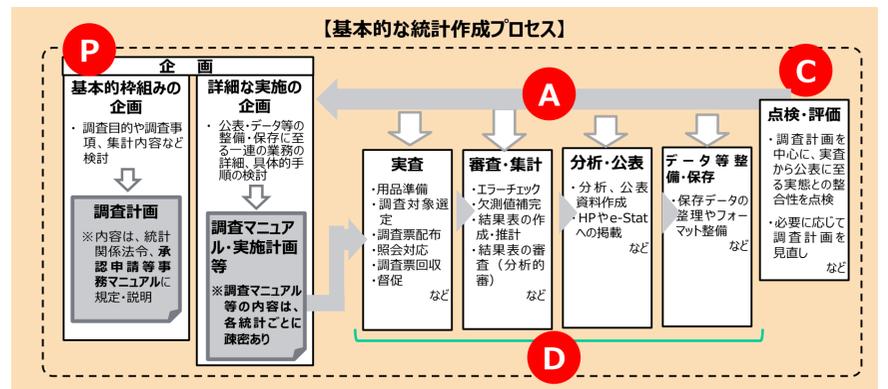
統計の作成には、統計によって、複数の作成方法や異なるプロセスがあり、多くの主体が関わっていることから「一体的に管理しにくいという特徴」がある。

また、近年、統計調査を取り巻く環境が一層厳しさを増していることを背景に、定義の見直しを含めた調査事項や抽出方法を含めた調査方法の変更、協力が得られなかったデータの補完推計の実施など、公的統計の作成プロセスは複雑化する傾向にある一方で、この複雑化する作成プロセスに十分なリソースを確保しないことや統計の利活用に及ぼす影響を危惧して、統計作成プロセスの見直しを適切に実施しないことによる正確性の低下などが指摘されている。

このため、最終検査や工程検査での品質確保が困難な統計の作成に当たっては、適切な標準的プロセスを決定し、その決定内容に従って確実に業務を管理・実施することにより統計の品質を確保する「統計作成プロセスの品質管理（Quality Control）」という考え方が重要となる。結果を追うのみでなく、プロセス（仕事のやり方）に着目し、これを管理して、仕事の仕組みとやり方を向上させることが大切という考え方である。

具体的には、①プロセスへの分解、プロセスごとのインプット・アウトプットを整理した「マニュアルの作成」、②業務のモニタリング・管理・改善などの「マニュアルに従った業務の実施」を中心に、③マニュアル作成は出発点として不断の活用・見直しを行うという「留意点」から構成される取組となる。

この取組は、公的統計の作成を目的とする統計調査の実施に当たり、その企画、実査、審査、集計及び結果の公表等の統計調査の実施過程（プロセス・工程）ごとにその質を確保するために必要となる一定の基準や視点を定め、各実施過程の終了後又は調査実施後にその基準・視点に基づき評価を行い、その評価結果を踏まえ次回以降の見直し・改善を図るといった従来の「品質保証（Quality Assurance）」活動を発展させたものでもある。



## 4. 統計作成プロセスの総合的品質管理の導入

一部改定した第III期基本計画では、統計作成プロセスにおいて、ISO、JISによる総合的品質管理（Total Quality Management）の考え方に沿って対応策を講じることとし、「品質はプロセスで作り込む」、「透明性の確保」、「継続的なPDCAサイクルの確立」、「業務記録の保存徹底」などの視点の下で課題・対応策を整理し、これまでの取り組みを、「PDCAサイクルによるガバナンスの確立」と「統計作成プロセスの適正化」に再編し、統計作成機関の負担にも配慮して信頼回復の実現を図ることとした。

このISO、JISによる「総合的品質管理」とは、製品やサービスの作成過程を改善することで品質を維持する「品質管理」（Quality Control）の考え方に、職員個人の能力や組織的な活動を加えて発展させたものである。

このうち、「① 調査実施後の事後検証の実施、検証結果の調査計画の見直し等への反映」については、以下を内容とする点検・評価ガイドラインを策定し、2020年10月から運用を開始し、「② 調査計画の承認審査の重点化、PDCAを前提とした承認審査への活用」についても、以下の方針に基づく運用を開始している。

- ・ 調査実施後（又は定期的）に統計幹事の下で、調査計画の履行状況、回収率等の調査精度に関する事項や利活用状況等について点検・評価を行うことへのルール化、
- ・ 点検・評価を踏まえ、必要に応じて、業務マニュアルの修正、調査計画の改定、利活用が低調な調査の中止や調査事項の削減等を措置するとともに、ホームページで公表、
- ・ 点検・評価に当たっては、調査計画の履行状況等をチェックリストにより簡易に確認し、課題が発見されたものについて 重点的な検証を行うなど、業務負担が大きくなりすぎないよう留意、

また、残された「③ 標準マニュアル（総務省）、統計ごとのマニュアル（各府省）の作成」及び「④ 要求事項、第三者監査による統計作成プロセスの水準の段階的な向上」についても、試行段階を経て実行が待たれる段階となっている。この「第三者監査」は、品質保証活動においても中期的課題とされていたもので、「ネガティブなイメージ」ではなく、「ポジティブ取組」（統計作成プロセス診断とも位置付けられるもの）であり、その「要求事項」についても、「手順が定められているか」、「その手順に基づいて実施されているか」、「実施した結果や成果物が記録又は報告されているか」というシンプルかつ客観的な「当たり前品質」の適合状況の確認に必要な「必須」の要求事項を設定した上で、その手順等の具体的な内容、レベル感などは「推奨」の要求事項として設定することにより、段階的な水準の向上に向けた助言、支援等に活用できるものとして試行運用が進められている。

## 5. 総合的品質管理の実現に向けて

品質保証活動は、その検討開始以来十数年を経て、総合的品質管理という枠組みの完成に至ったが、統計に対する信頼を回復する意味でも、第IV期基本計画に定められているように、2023年度早期に実行に着手し、その成果を着実に積み上げていくことが求められている。関係者の一層の努力を期待したい。また、この取組は、統計・データを利用・分析し、各種の施策や判断・研究等にユーザーにとって有用な取組であることから、問題発生時の批判のみならず、日頃からデータ作成の前提となっている統計作成プロセスにも関心を持ち、その改善に携わっていく姿勢が望まれる。

