

公的統計の国家品質保証の枠組

千野 雅人 大学統計教員育成センター 特任教授

1. 公的統計の「品質保証枠組」とは何か？

国や地方公共団体が作成する公的統計は、国民が合理的な意思決定を行うための基盤となる重要な情報である。また、政府にとっても、政策の立案や評価に不可欠であるだけでなく、国勢調査の結果によって衆議院小選挙区の区割りが決まるように、健全な民主主義を維持するためにも不可欠な情報である。公的統計が歪むと、政策が歪み、民主主義が歪むのである。公的統計は、正確で信頼できるものでなければならない。

このような公的統計に要求される品質についての信頼を保証する総合的なシステムが、世界各国の中央統計局が整備を進める「品質保証枠組」である。これらの枠組は、「欧州統計 行動規範」や「アセアン共同体統計 行動規範」など、それぞれの国際地域の品質保証枠組を参考にして策定されている。そして、これら国際地域の枠組を集大成したものが、国連が採択した「国連 国家品質保証枠組」である。さらに、これら世界のすべての枠組の基本となる原則が、「公的統計の基本原則」(1994年 国連統計委員会 採択、2014年 国連総会 決議)である。ここには、秘密の保護や専門的独立性など、公的統計に関して世界の全ての国が遵守すべき10の原則が定められている。

2. 国連が採択した「国家品質保証枠組」

「国連 国家品質保証枠組」(United Nations National Quality Assurance Framework)は、2012年に国連統計委員会においてその初版が採択された。その後、2019年には、この枠組等を基に公的統計の品質保証枠組を策定することなどを加盟各国に求める勧告とともに、更新版が採択された。国連の枠組は、公的統計の組織管理や作成から提供まで4つの段階ごとに、合計19の品質原則と、それらを保証するための複数の要求事項から構成されている(4つの段階と19の品質原則は、右の表のとおり)。

国連 国家品質保証枠組 品質原則	
【段階A: 国家統計システムの管理】	
1.	国家統計システムの調整
2.	データ利用者・供給者等との関係の管理
3.	統計基準の管理
【段階B: 制度環境の管理】	
4.	専門的独立性の保証
5.	公平性と客観性の保証
6.	透明性の保証
7.	秘密の保護の保証
8.	品質の確約の保証
9.	リソースの妥当性の保証
【段階C: 統計作成プロセスの管理】	
10.	手法の健全性の保証
11.	費用対効果の保証
12.	適切な統計作成手順の保証
13.	報告者負担の管理
【段階D: 統計成果物の管理】	
14.	ニーズ適合性の保証
15.	正確性と信頼性の保証
16.	適時性と期限遵守の保証
17.	利用可能性と明確性の保証
18.	整合性と比較可能性の保証
19.	メタデータの管理

【例: 品質原則4.】

「品質原則4. 専門的独立性の保証」には、統計機関が政治や政策から干渉や圧力を受けることなく統計を作成することを保証するための、3つの要求事項が設定されている。統計機関の専門的独立性が法令に明記されていること、統計機関の長は専門家としての基準と透明な手続きによって任命されること、統計機関の長は統計の作成方法等の決定について単独で責任を負うこと、などである。

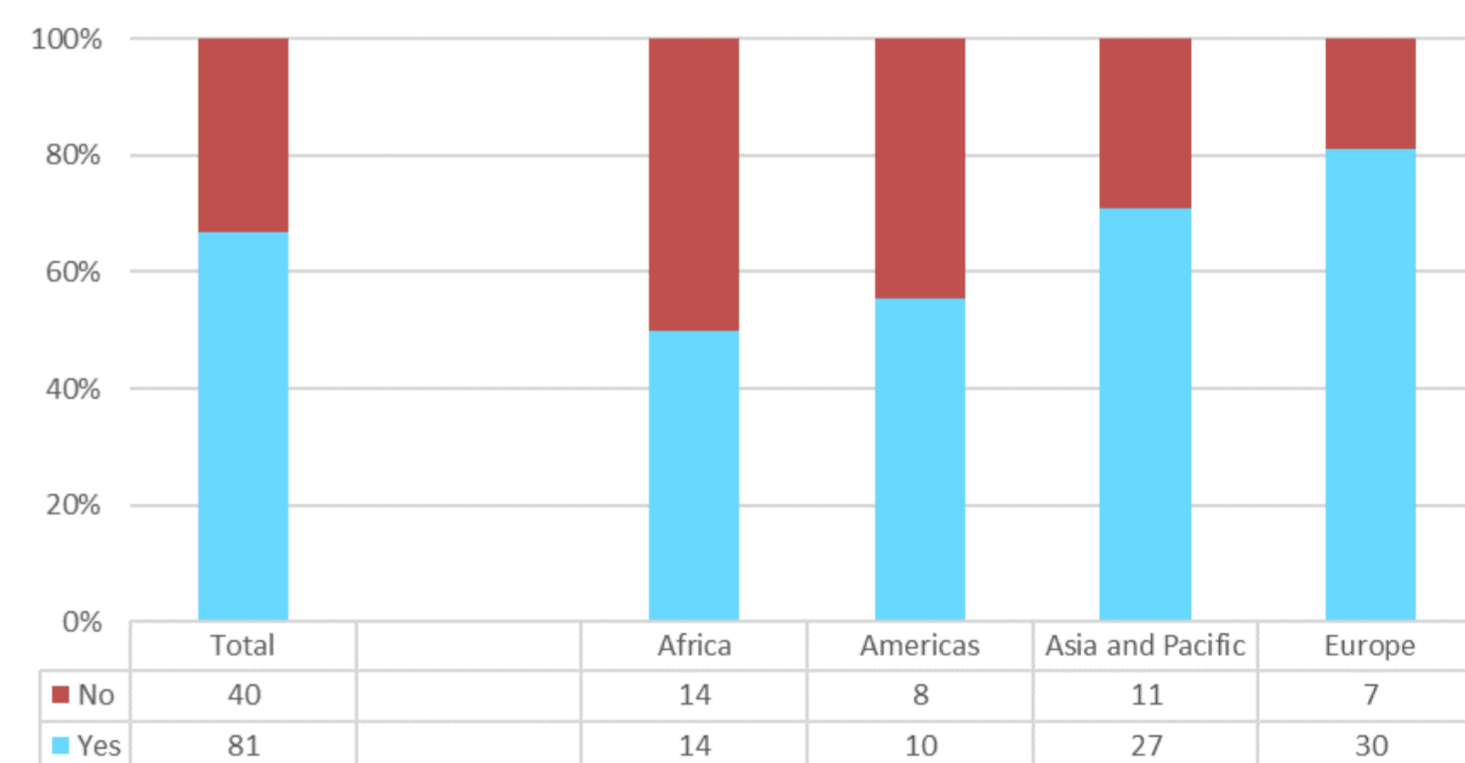
2013年、ギリシアでは、多額の財政赤字の実態を明らかにする公的統計を公表した統計局長が統計粉飾の容疑で検察から起訴された。これに対してEUやISI(国際統計協会)から、ギリシア統計局の専門的独立性に問題がある旨の異議声明が発表される事態となった。

【例: 品質原則5.】

「品質原則5. 公平性と客観性の保証」には、科学的独立性を尊重しつつ全ての利用者が公平に扱われるように統計を作成することを保証するための、7つの要求事項が設定されている。統計の公表が政治や政策の表明とは明確に区別されること、統計の公表日時が事前に発表されること、統計の誤った解釈・利用に対して統計機関が公に意見を述べること、などである。

2004年、日本では、時間をかけて慎重に審議した法律案が可決・成立した5日後に、関連する最新の公的統計が公表されたが、その数値が法案審議時の想定と異なるものであったため、統計の公表日時を意図的に遅らせたのではないか、という疑惑と不信を招くこととなった。この統計の公表日時は、事前には発表されていなかった。

Chart 1. Do you have NQAF for official statistics in your country?

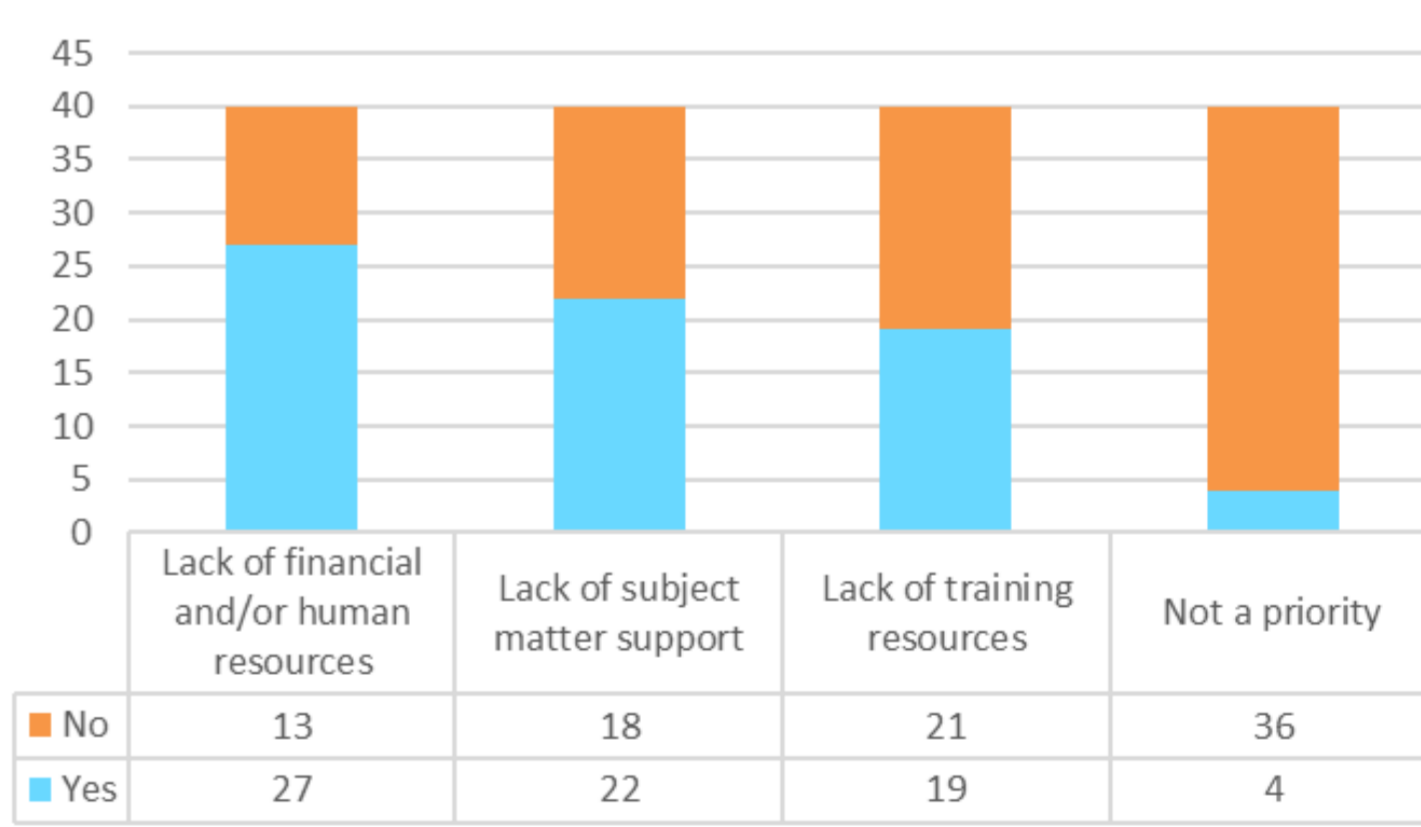


3. 世界各国の「品質保証枠組」

2022年9月、国連統計委員会は、194の国連加盟国を対象に品質保証枠組の策定状況などを把握する調査を実施し、121か国から回答を得た(回答率62%)。その結果、世界の67%の国(81か国)が、「公的統計 品質保証枠組」を策定済みであることがわかった(Chart 1.)。未策定の40か国にその理由を尋ねたところ、「財源や人材の不足」、「専門家による支援の不足」とする国が多く、「優先度が低い」とする国は少数であった(Chart 14.)。

国の枠組策定の基礎として最も多く活用された国際的枠組は、「欧州統計 行動規範」(65%)及び「国連 国家品質保証枠組」(56%)の二つである。「欧州統計 行動規範」は、2005年に初版が採択されており、国際地域の中では最も早く策定された枠組である。この枠組に沿って公的統計の品質を評価する方法は、「自己点検」が72%(58か国)と最も多く、次いで、欧州諸国では「同業者評価」が同率、アジア太平洋諸国では「内部監査」が多くなっている(Chart 8.2.)。

Chart 14. Why do you not have NQAF?



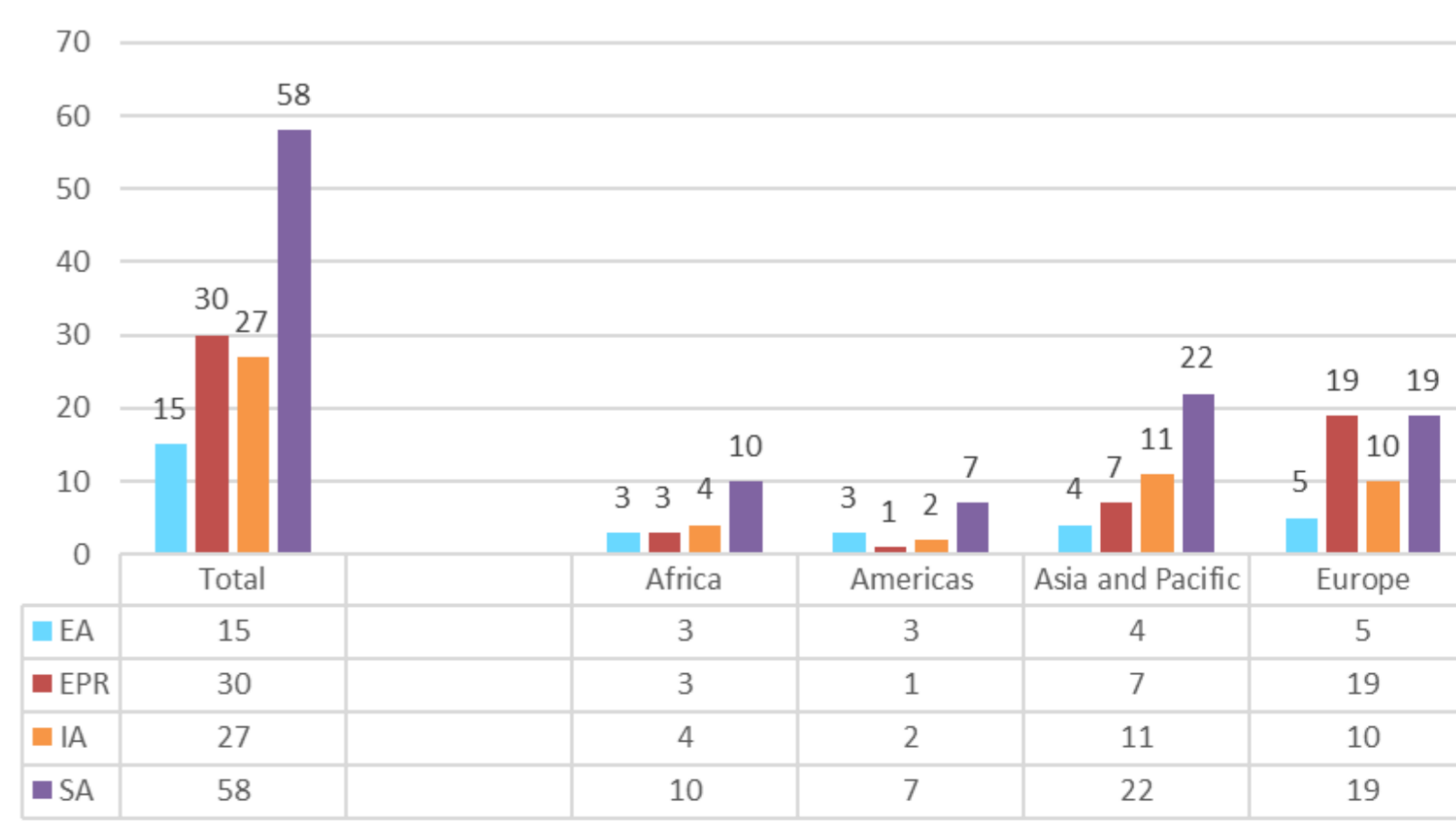
4. 日本の「品質保証枠組」と課題

日本では、新統計法(2007年 制定)の第3条に、行政機関等の責務として、中立性・信頼性の確保や秘密の保護など4つの基本理念が規定されており、これが公的統計の品質保証枠組の基本となっている。日本の品質保証枠組は、「PDCAサイクルによる公的統計の品質確保・向上ガイドライン」(2023年 統計行政推進会議、初版は2010年)であり、ここに規定する品質原則は、国連枠組の多くを網羅している。

日本の公的統計の品質における課題の一つは、国連枠組が求める「品質原則4: 専門的独立性～統計機関の長は専門家としての基準によって任命されること」への適合である。統計行政に限らず、日本の一般的な組織人事運営は、ジェネラリスト優勢で行われており、プロフェッショナルが尊重されない傾向がみられる。

日本の雇用は、メンバーシップ型が優勢でジョブ型が浸透しないと言われることにも関連するかもしれない。役所でも企業でも、「統計家」のようなプロフェッショナルが活躍できる日本社会となることを、期待したい。

Chart 8.2. which method did you use for your comprehensive quality assessment?



EA: 外部監査 EPR: 外部同業者評価 IA: 内部監査 SA: 自己点検