

TQM活動実践を通じた公的統計改革への期待

椿 広 計

(大学共同利用機関法人情報・システム研究機構統計数理研究所長)

総務省統計委員会の2度にわたる建議

統計委員会は、平成30年末に発覚した毎月勤労統計調査事案に対応すべく再発防止策を取りまとめ、令和元年9月30日「公的統計の総合的品質管理を目指した取り組みについて」という建議を総務大臣に提出した。この中で、統計作成プロセスの適正化、誤り発生への対応、調査実施基盤の整備を訴え、PDCAサイクルによるガバナンスの確立を強く訴えた。

各府省が統計作成の業務プロセスの業務マニュアルを整備し、統計委員会に、統計作成プロセス部会が設置されると共に、公的統計の作成プロセスに対する第三者診断といった品質保証の仕組みが令和3年11月に試行開始された。そのさなか令和3年12月に、国土交通省建設工事統計でも不適切処理が報じられ、公的統計に対する国民の信頼性を揺るがす自体が再度生じたことは大変残念なことであった。

統計委員会は、「公的統計品質向上のための特別検討チーム（以下、特別検討チーム）」を設置し、総合的品質管理（TQM）の専門家の意見も求め、再発防止策と長期的に必要な人材育成策を建議として取りまとめた。これが令和4年8月10日に総務大臣に手交された「公的統計の総合的な品質向上に向けて（建議）」である。月刊誌『統計』令和5年1月号は、今般の建議策定に関わった有識者が中心になり、「公的統計の総合的品質管理」に関する4編の論文を読者に提供する。

Quality Managementから誕生したPDCA

日本は終戦直後から、民主化と復興のために統計調査と統計的品質管理に関わる活動を充実させた。両者に貢献したのがW. E. Demingであった。Demingは、第2次大戦後国連統計委員会創設時に標本調査実施についての指導的役割を果たし、我が国にもライス統計使節団の一員として来日し、統計局などの指導に当たった。昭和25年国勢調査の際に2度目の来日を果たし、品質管理の歴史的講義を行った。この講義で、「(市場) 調査・設計・製造・販売」からなるDemingホイールと呼ばれる品質マネジメントのサイクルが示された。日本科学技術連盟は、昭和26年からこれを一般化し、「計画・実施・チェック・アクション」を品質管理活動のサイクルとして品質管理教程に導入した。PDCAサイクル実装の開始である。PDCAサイクルは、「現状のチェック」から、改善を伴う必要な「アクション」を導くという意味で、CAPD₀のサイクルと呼ぶこともある。また、計画とは、仕事の仕組みとしての「標準を定める (Standardization)」ことであり、実施 (Do) は、標準に従って仕事を着実に進め、問題が生じれば標準を改善するといった活動を強調するために、SDCAサイクルと呼ぶこともある。日本で開始されたPDCAは、マネジメントのサイクルと呼ばれ、国際標準化機構 (ISO) の全てのマネジメントシステム標準は、PDCAサイクルに沿って、要求事項が定められている。

TQMの2つの意味と公的統計

TQM (Total Quality Management) の Totalには、2つの意味合いを持つことが、特別検討チームでも議論された。

1つは、品質の多様な側面をマネジメントする「総合的品質 (Total Quality)」である。今日でも、顧客に提供する製品やサービスの「出来栄の品質」が良くないことを避けるための検査徹底こそが、品質管理活動と誤解している方も多し。日本の品質管理活動のパイオニアとして、電電公社西堀特別研究室を主宰した西堀栄三郎 (第1次南極越冬隊長としても著名) は、1950年代初頭に、「検査をなくすことが品質管理の目的」と述べた。品質はプロセスで作るこむという考え方である。不良品を作らないプロセスを確立する「プロセス管理」の考え方が日本の製造業の常識になった。

日本の品質管理の考え方は、高度成長期を迎えると更に進化し、製品やサービスを利用する顧客に対して、何を提供するかといった計画・設計の品質、「狙いの品質」といったものも重要視されるようになった。公的統計の質といった場合に、統計作成部局が、作成プロセスをチェックし、必要な改善を行い、既存の統計をより質の高いものにする当然の活動を建議では強調した。しかし、国民の意思決定に資する新たな時代のための統計を計画し、公的統計を政策部局や国民が、喜んで活用し得る魅力的な仕組みとすることも重要である。総合的品質という側面を強調すれば、品質管理は仕事の一部ではなく、仕事の全てと呼んでも過言ではない。

さて、Totalのもう1つの意味は、「全員参加」である。昭和62年東京で開催された国際品質会議 (ICQC 87 Tokyo) で、日本が当時主唱していたTQC (Total Quality Control) は、CWQC (Company Wide Quality Control) と呼ぶべき

ものと整理された。トップの主導による全部門、全員参加の品質管理活動、経営における品質優先の徹底ということが、日本のTQCの特徴として整理された。ISO 9000シリーズ (Quality Management System) という初のマネジメントシステム国際規格原案作成も、当時進行していた。ISO 9001制定後、顧客要求 (事項) に基づく品質マネジメントと、品質マネジメントシステムに対する第3者適合性監査が欧米だけでなく、生産者が顧客のために行う自律的品質管理活動を主としてきた日本にも広がった。しかし、今日に至るまでもISOの品質マネジメント7原則 (QM7原則、ISO 9000:2015 “Quality management systems-Fundamentals and vocabulary”) には、リーダーシップの原則と全員参加の原則が謳われている (他のQM5原則は、顧客価値実現・顧客との関係性マネジメント・プロセスの明確化・Evidence based・継続的改善)。品質マネジメントは、専門家が行うという考え方ではなく、トップのリーダーシップの下で、全組織が行うべきことと国際的にも位置付けられたのである。

各府省統計トップは、組織の統計作成プロセスに対するSDCAサイクルを自律的に回し、更には統計の総合的品質を向上させる全組織活動のリーダーシップを果たす必要がある。総合的品質管理活動を支える人材の育成と配置を系統的に行う必要があることも勿論である。公的統計の中核組織として位置づけられている総務省統計研究研修所は、TQMの実践的研鑽の場となることも期待したい。筆者は、TQMは統計行政にのみ必要とは考えていない。QM7原則を構成するEvidenceに基づく、継続的改善を考えれば、Evidence Based Policy Makingを推進する人材にとっても、TQMの基本とそれを支える管理技術の習得は必須ではなからうか？