

4 スウェーデン統計局の再構築*

Anders Ljungberg¹

1. 要旨

予算の指示に従うスウェーデン統計局の総合的な目標の1つは、社会のニーズを満たし、容易にアクセス可能な良質の統計を提供することである。データ提供者の費用は削減されるべきであり、統計の品質は良質であり続けるべきであり、スウェーデン統計局内の統計生産における調整は改善されるべきである。経済統計、特に国民勘定体系の改善は優先されてきた。スウェーデン統計局の構想は、「統計の開発、生産、配布において世界のリーダー」になることである。

スウェーデン統計局にとっての運営上の構想や目標を達成する目的によって、ならびに2003年11月と2005年6月に下された組織的な決定に基づいて、多くの変更がこの組織内で実施されてきた。データ受取のための2つの部局とレジスターの調整とマイクロデータ (microdata) へのアクセスのための1つの部署が設立された。この決定には、統計生産における調整を強めるための対策とともに、国民勘定体系の改善がふくまれた。2006年1月1日に実施されたこの変更は、主として主題別領域の部局との関係で組織的な構造に影響を与えた。すべての支援部局はほぼ変更がないままである。

2. 序

2.1 背景

スウェーデン統計局の構想は、「統計の開発、生産、配布において世界のリーダー」になることである。スウェーデン統計局の資金割り当ての指示は、総合的な目標の1つが社会のニーズを満たし、容易にアクセス可能な良質の統計を提供することである、ということに要約される。データ提供者の費用は削減されるべきであり、統計の品質は良質であり続けるべきであり、スウェーデン統計局内の統計生産における調

* (訳者注) 2007年2月に執筆者に翻訳許可を依頼した際に、Q2006以降、スウェーデン統計局において新たな動きがあるので、その追加情報を本論文に追加してほしいとの要請があった。本論文の最後に追記として訳出した。

¹ Anders Ljungberg, Director General's Office, Statistics Sweden
(anders.ljungberg@scb.se)

整は改善されるべきである。経済統計，特に国民勘定体系の改善は優先されてきた。運営上の構想と目標を達成するためにスウェーデン統計局がどのように組織されるのが最善であるかを評価するために，組織的な研究が持ち上げられた。

スウェーデン統計局の組織は伝統的に，個別の生産と部署における高水準の自主性によって特徴づけられてきた。1990年代初頭に起こった包括的な再構築では，この原則は「終始一貫」という合言葉によって強調された。生産を監督する自由，責任における明確で簡潔な系統，生産資源の統制が力説された。それ以来，この組織の機能性と専門性は低い水準だった。各部署は資源の点では非常に自己充足していた。終始一貫モデルが責任系統，例えば比較的単純な財政的管理を創り出す点で一定の強みを有することは明らかになった。さらにこのモデルは，全生産過程への洞察を得る役割と可能性を広げる機会を提供してきた。しかしながら，これは部署や部局の境界を越えた資源調整において困難をつくり出した。さらに終始一貫モデルはこの問題に対する様々な解決策を生じさせるもとになった。

スウェーデン統計局は現在，新しく改善された経済統計，より効果的なデータ収集，そしてより高品質な統計に対する要求に直面している。政府もスウェーデン統計局の生産性に対する要求を強めてきた。したがって今，より効果的な生産機構をもたらすために，統計生産の標準化と調整に対するニーズがある。組織的研究が，組織レベルでの作業を調整するか中央統制を強めるかのどちらかによって，組織の大部分に共通する分野における資源に焦点をあてて始まった。これは，過程をより重視する組織に向けた動向と一致しており，例えばオーストラリアやオランダや英国のような世界のリーダーとなっているいくつかの統計局にみられたか、目下みられるものである。これらの統計局はその活動のすべてあるいは大部分に対して過程を重視する接近法をとる選択をした。さらに，統計の品質を向上させ，生産過程をより効果的にする野心があった。

2.2 実施過程

組織的な研究は2003年1月に始まった。この研究は2003年9月に最終報告書を発表し，その後に局長が2003年11月に多くの決定を下した。組織的な決定の実施を支援するために，局長は，実施作業グループ，実施作業グループのための委員会，レファレンス・グループを任命した。

次に，将来のデータ収集や主題分野部局の活動がどのように組織されるべきかに焦点をあてた研究作業を継続する必要があるがあった。したがって，新しい組織的な研究が2005年1月に立ち上げられた。局長が下した多くの決定に基づいて，報告書が2005

年6月に発表された。実施作業グループがここでも設置され、実施について検討し、研究によって認められた未解決の問題を取り上げた。

この研究を通して、特別に研究作業のために起ち上げられたイントラネットのページに定期的に情報が公表された。さらに、情報は内部職員ニュースレターである *På tal om SCB* に定期的に公表された。この研究はその作業に関する定期的な報告書を管理グループに提出した。

3. スウェーデン統計局の新しい組織

3.1 目的

スウェーデン統計局の新しい組織の目的は以下のとおりである：

- より簡素化したデータ収集を支援し、データ提供者の費用を軽減させるべき
- より効果的で改善された調整に貢献するべき
- 分析の実施し、主題の専門性を開発する能力を向上させるべき
- 経済統計、特に国民勘定体系の改善を促すべき

これらの目的にもとづいて、次の変更が実施されてきた。

3.2 データ受取の組織

データ受取に関する2つの部局が形成された。

個人および世帯からのデータ収集に関する部局

この部局は聞き取りや調査票から得られた個人および世帯データに対して責任をもつ。さらに、現場における測定技術問題、個人および世帯から得られる調査票（および同等のもの）による収集データの調整に関する責任もふくむ。

企業・組織データ収集に関する部局

この部局は、企業、自治体、州議会、公的機関、および組織からのデータ収集とデータの編集あるいは統制に対して責任をもつ。さらにこの部局は、企業調査および自治体、州議会、公的機関、組織への調査における測定技術に対する責任をもつ。この部局は、これらの種類の調査における特別な専門性と企業あるいは組織にデータを提供する能力をもつ。この部局は特に以下の責任をもつであろう：

- データ収集におけるデータの一貫性を確実にするために、大企業からのデータ収集とデータを編集あるいは統制
- より大きな自治体からのデータ収集の調整
- データ受取過程を一層効果的にし、データ提供者の費用を軽減するための、方法や道具の編成
- データ提供者の費用軽減に関するスウェーデン統計局の作業の調整
- スウェーデン統計局の調査についての調整された情報がウェブサイトで発表することの保証
- 企業からのデータ提供に関するレジスターの継続的な開発および維持管理の保証
- 企業からの電子的データ収集のためのシステムの維持管理
- 国税局からの企業データの収集
- ビジネスデータベースや他の関連するレジスターの維持管理

主題部局は、自局の企業データ収集や企業データの編集/統制の一部あるいは全部について新部局を利用することが適切で合理的であるかどうかを判断するために、自局の生産物を評価する任務を与えられた。この評価は 2004 と 2005 年に実施された。2006 年の論議は、自治体、州議会、公的機関および組織からのデータの収集および編集/統制の一部あるいは全部に対する責任の移譲について、新部局と主題部局の間で行われるだろう。データ収集問題に対する共同作業グループが任命された。

3.3 四分野の部局への分割

主要統計は以下の原則にもとづいて異なる分野にグループ分けされた：

- 国民勘定 (NA) は切り離されるべきであり、NA と密接に関わる他の主要統計とともに部局を形成すべきである
- 生産と雇用は一緒のままであるべきである
- 一つのモデルとしての NA と併せて社会統計の視点によるシステムが創くられるべきである
- 地域統計に関する調整が強化されるべきである

人口・福祉部局

この部局は社会統計システムに対する全面的な責任を持ち、その主要な任務はこのシステムがふくむべきものの輪郭をはっきり示し、発展させる計画を始めることである。

ふくまれるべき責任：人口統計，人口予測，教育および労働市場，教育，所得，差別撤廃，ジェンダー平等，保健および社会的状況に関する統計

地域・環境省

この部局は，地域統計の調整とともに，環境勘定，持続的開発，物的フロー，資源利用に対する責任を持つ。

ふくまれるべき責任：環境，エネルギー，建設，交通のような分野における統計

ビジネスおよび労働市場の部局

この部局は成長要因のような生産と雇用の関係に対する責任を持つ。

ふくまれるべき責任：労働市場，成長，財やサービスの生産，外国貿易，雇用，給与のような分野における統計

マクロ経済および価格部局

この部局は経済に関する統計体系に対する責任をもつ。「経済統計の調整」と題する計画は，特にこの部局に固有の責任との関係して，組織内でいかにして経済統計体系を管理し追跡調査すべきかを確認するために始められた。この部局はまた，季節調整の方法に対する責任をもつ。

ふくまれるべき責任：国民勘定，金融勘定，公共部門の予算，物価，主題分野にまたがった分析(cross-subject area analyses)，時系列分析，経済指標，およびシミュレーション

3.4 その他の変更

研究開発部局内のレジスター調整部局

レジスター調整に関する中心的な部署は研究開発部局内に2005年に設立された。この部署の任務は以下をふくむ

- 包括的なレジスターシステムをつくる目的で，開発課題を管理し調整する

- スウェーデン統計局のレジスターシステムの内容の調整を取りあげ、責任をもつ
- スウェーデン統計局のレジスターシステムおよびこのシステムの開発に対する責任をもつ
- レジスターシステムの取り上げを促進するために共通の技術環境をつくりだす責任をもつ
- スウェーデン統計局の外部マイクロデータへのアクセスを開発し、アクセスへの責任をもつ

内部レジスター審議会が設立され、主題分野部局内のレジスター計画管理者を構成し、情報出版省かの代表でもある。ITあるいは方法論を専門とする誰かが必要とされ必要なときにこの審議会に参加することができる。この審議会は、研究開発部局の行政記録調整部署の諮問機関となる。この審議会は、レジスターシステム、変数の標準化、スウェーデン統計局の開発計画にあるレジスターシステムに影響を与える計画の準備や追跡調査、に関する問題の調整を取り扱うだろう。主題分野の部局は、レジスターシステムを機能させるために、レジスター審議会との議論後につくられた、共通の調整、基準および共通のメタデータに関する決定に従うだろう。また、主題分野の部局はが確実にするために取り組んだことは、スウェーデン統計局の外部マイクロデータ (MONA) へのアクセスのためのシステムが、マイクロデータ配布の主要な方法となるべきことであった。これらの部局は引き続き、マーケティング、内容、提供するデザイン、生産物、データおよび秘匿性の公表といった諸問題に対する責任をもつ。

国民勘定 (NA) の強化

NA と主要統計との間の協力

NA と主要統計提供者との間のサービス水準の協定内容に関する提案が 2004 年 6 月 1 日に起草された。およそ 80 の生産物がこの合意にふくまれている。

内部の NA 諮問機関

NA 審議会がスウェーデン統計局に設置された。この審議会は、国民勘定の算出における可能な限り最善の品質を促進させる方法で、統計生産が組織されることを保証する任務をもつ諮問機関である。この審議会は 6 ヶ月毎に 1 回あるいは 2 回の会議をもつ。

外部の NA 諮問機関

外部の専門家からなる NA 委員会がスウェーデン統計局に設置された。NA 委員会は NA に関する方法論的諸問題や NA の計算の基本的な規則の適用に関する原則についての諸問題を議論する。その意図は、NA 委員会は、スウェーデン統計局が NA 委員会の決定に対して形式的な責任があるにしても、方法論的な諸問題の実践的な意思決定の一部に参加できるようにすることである。

NA の専門性の拡大

NA を強化する重要な 1 つのステップは、スウェーデン統計局内の NA の諸問題についての専門性を拡大することである。NA の訓練分科会が問題を持つ職員に対して開かれたことを基礎として、NA に主要統計を提供する者たちの訓練ニーズに関する調査が実施された。この訓練は以下を目的とした：

- 主題分野の部局から NA に渡されるデータの品質の向上
- スウェーデン統計局の NA データ供給者が NA システムへの積極的関わりを感じることを確実する

財政統計部門と一緒に持ち込まれる公表部門に対する責任

財政統計部署は公共部門の統計に対する全面的な責任を与えられた。この責任は以下をふくむ：

- 財政統計部署は、財政における暫定的および最終的な NA 計算の両方に対する責任を国民勘定部署から引き継ぐ。この移動は四半期と年一回の作業の両方について行われる。

より強い中央での調整

2004 年中に、1 グループが、統計過程の調整を強め、影響を受ける組織部署の境界を定義する方向と形態を確認するために活動した。スウェーデン統計局での過程に対する責任は、異なる過程に対する包括的レベルでの高品質でうまく適合された方法や道具や実践における開発をふくむ。

このグループは以下の結論を出した：

- 情報出版部局は、結果の公表に関して、調整役を持つと同時に配布および普及に責任を持つようになった。
- 研究開発部局は以下についての主な責任を引き受けた。すなわち、すべての種類の調査に影響を与える一般的な方法論の開発、システム開発、（共同検査を除く）標本および推定に対する調整役、開示統制に対する調整役、個人への調査の測定技術および全調査に共通する測定技術問題に対する調整役、である。
- データ収集部局（データ受取部署に関する項を参照）は実践的な処理の責任を受け持った。

調整役には以下の活動がふくまれた：

- 調整のニーズを認識し識別する
- 政策/指針/決定に関する提案を開発する
- （前項の行動と並んで）このような提案に対する支援を得る
- 決定（および必要な決定）に関する最終案をまとめる
- 着手し、訓練する
- 実施し、支援を提供する
- 追跡調査し、管理し、報告する

測定技術問題

測定技術に関する新しい研究所がスウェーデン統計局に設置され、現在では研究開発部局およびデータ収集部局の測定技術の専門家から構成されている。研究開発部局は調整役を担う。

4. 再構築作業の結果

この段階において、実施された組織的な変更についての遠大な結論を導くのは難しい。しかしながら明らかになってきたことは、いくつかの場合に主題分野の部署にとっては、データの収集および編集/統制に対する責任をデータ受取部局に完全に移譲することが困難であったことである。それにもかかわらず、これらの責任を生産過程に対して完全に可能な限り有効になるように委譲することが必要性である。長期的には、効果的な生産過程はスウェーデン統計局の構想や活動を実現することに貢献するだろう。

< 追記 >²

2003年の内部レビューは、特定の目的のためのいくつかの新しい部署をともなった成功的な再編成をもたらした。そこではデータ収集が徐々に集中化された。2005年終わりに向けたさらなる変更では主題の分野も再編成されて、データ収集のための2つの部局、4つの主題部局、研究開発部局、職員や財政等のための部局という現在の再編成に至った。この取り組み方は、接近法や方法や道具の標準化を促進すると同時に主題の視点を強化するために、同じ組織部署内の類似の活動を集約することであった。いくつかの「新しい」問題が生まれたが、一般的に言って、この変更は良い効果をもたらしている。

しかしながら、標準化は、予想していたように速やかにそしてうまくは効果を発揮しなかった。これは概して、定期的な日々の作業と過程を改善する作業との間によくある衝突のためである。短期的な日々の作業がいつも支配する傾向があるからである。2006年の秋に、生産過程にまたがる標準化を達成し、これに伴う管理問題と技能問題に取り組むために、大きな開発計画が実施された。

スウェーデン統計局がいくつかの調査にわたって同じあるいは類似の作業を実施するために多くの異なる道具を使い—それがごく少数の統計方法の変種を組み込んだ—は極めて明らかであったが、現状をより良く理解するために、調査から情報を得ることが決定された。短い調査票が生産の過程および段階に焦点をあてて開発され、スウェーデン統計局のすべての定期的な調査に対して、2週間以内に情報を満たすことを求めつつ配布された。その情報とは主として調査内でのITツールの使用についてであるが、適用された統計的方法の幾つかの処理段階での情報も収集された。合計で200以上の調査から情報が提供されたが10以下の調査については提供されなかった。

スウェーデン統計局は長い間、統計の生産において分散化した取り組み方を採用してきたので、違いが非常に大きいことは結果からは明らかであったし、驚くべきことではなかった。多くの場合に状況は予想されたよりもむしろ悪いようであったが、以下に示すような、より優れたいくつかの知見があった：

- 調査の70%がその調査に独自であるデータ収集のための道具を使っている
- 郵送調査票の3分の1だけがスキャンされている
- 40%だけがよく知られかつ推奨されている内部ツール（CLAN）を推計のために使

² 冒頭ページで述べたが、この追記は訳者に対して追加的説明として送られてきたものである。その際、この追記によってスウェーデン統計局における改革についての理解が深まることを期待したい旨が記されていた。

っている

理想的な状況においては、特定の状況への解決策を仕立てることは顧客に対する最良の品質を提供しうるし、職員に対する最良の作業環境を提供しうるだろう。しかしながら、これはまた、必要な専門性へのアクセスと組織を横断的にこれを実施するための資金調達を要する。これはスウェーデン統計局には当てはまらないし、今日のいかなる国家統計機関においても当てはまらないだろう。それらの機関は費用削減の要求に直面している点で一致しているし、重要な分野での専門家の確保がますます難しくなっているからである。したがって、次のような結果にわれわれは行きつく：

- 多くの異なるシステムを開発、維持、記録することは高くつく
- 新しく改善された方法を実施すること、能力開発に集中することは難しい
- 多くのシステムは品質の変化に帰結する
- 改善の取り組みは、適切な時点での様々な部署で利用できる能力によって導かれる傾向にある
- 組織内の集会的な資源は十分に活用されていない

プロジェクトの目標および組織

上級管理チームでの徹底した議論の後、全体目的は以下のように規定された：

「・生産過程の全段階のために開発され、すべての統計的生産物によって使用される効果的な方法と共通の道具。

・この方法と道具に対する責任、およびそれらの使用の支援および促進に対する責任の中央での保持—この責任には、品質の向上を達成するための方法と道具の継続的な改善、スウェーデン統計局、したがって私たちの顧客やデータ提供者の費用の削減をふくむ。

・顧客のニーズおよび希望にもとづく、生産過程におけるすべてのニーズを基礎にして始められかつ優先される開発作業」

このような目的を達成することは、スウェーデン統計局が分散化された状況の下では大事業であり、特別な取り組み方の利用が必要であるのは明白だった。基本的な状況は、トップの管理者（局長）からの実質的で目に見える取り組みを確かにすることであった。これは、局長が議長を務め、副局長、2人の内部教授、重要な追加的職員をふくむより高い執行小委員会を持つ運営チームとして設立された上級管理チームを通して達成された。「協同グループ」が、傘下の3つのプロジェクトのもとに設立さ

れた。そのプロジェクトは以下のものである。

1. 標準化された過程と共通の道具の開発
2. 品質保証, 品質管理および品質評価
3. 能力開発と管理問題

これら傘下のプロジェクトのもとに、数多くの副次的プロジェクトが過程の全体的ニーズに関連する特定問題に取り組んでいる。

この取り組み方を高め、強化させるために、いくつかの決定がなされた。通常3か月以内で完了する集中的副次プロジェクトの原則がある。適切な資源と能力の利用を確実にするために明確に表明されたことは、スウェーデン統計局におけるすべての資源と専門性を優先的にプロジェクトに充てることである。これが実際に意味することは、予定にそって統計を生産することが第1に優先されるが、プロジェクトのニーズはほぼすべての他の活動に優先するということである。

いぜんとして初期段階ではあるが、いくつかの経験がすでにある：

- 取り組み方や目標についての一般的な支援はあるが、多くがこの取り組みとその意味について知らないと感じている。
- 非常にきつい日程と長期間の開発とのバランスをとることは手際を要する。
- 高い優先順位があるにもかかわらず、職員をプロジェクトの仕事のために普段の業務から解放することは極めて難しい。
- プロジェクト参加者の「普段の業務」を他の者へ移すこと、またこれらの普段の作業—ある作業は現在には行われていない—の重要性を再検討することにはより多くの努力が必要である。
- ある分野、特に IT の構成・企画における専門性は明らかに欠如している。
- トップ管理者による支援が絶対的に必要である（そして現在はある）
- 多くの方法および道具がすでに組織内に存在する。それらを初めから開発する必要はない。
- いくつかの初期の副次的プロジェクトの結果（2月）は、これまで知られていた以上のはっきりとした描写を与え、また/あるいはさらなる前進をみせ、また/あるいは新しい方法を示している。これは将来有望であり、この副次的プロジェクトが今後数カ月により多くのことを伴っていることを示すだろう。

時間的に集中した短期プロジェクト（3カ月）による新しい取り組み方、資源の優先、全過程のニーズに基づくプロジェクトの決定は、これまでのところ効果的であった。

過程と道具を標準化するためのスウェーデン統計局による徹底的な作業はちょうど今、当面の課題となっている。この背景には、分散化された組織とそこでの標準化の方向へのいくつかの最近の変化がある。そのスピードは、標準化と過程中心へのより明確な方向性と共に、大きく増してきた。短期的および長期的な目標の両方がある。全体の目標は費用を減らし品質を高めることである。このような可能性の一部はすでに実現しそうであり、多くが今後にもたらされるだろう。2007年に終える現在の局面には多くの挑戦課題がある。例えば、副次的な過程のための方法と道具を評価し構築しながらも、より広く生産過程をカバーすることである。