

EBPM のニーズに対応する経済統計の諸課題に関する研究会

(第7回研究会 議事概要)

【開催日時】

平成28年11月22日(火) 15:00~17:00

【場所】

中央合同庁舎第4号館共用第3特別会議室

【出席者】

三輪芳朗座長、金本良嗣座長代理、赤井厚雄、橋本英樹の各構成員
赤林英夫慶應義塾大学経済学部教授
内閣府経済社会総合研究所、経済産業省調査統計グループ
事務局等

【議事】

- (1) EBPMの視点から見た統計について(教育)
- (2) 生産性上昇率指標について

【議事の経過】

- (1) 赤林慶應義塾大学教授から、資料1について説明がなされた。概要は以下のとおり。
 - 教育統計データの課題について、国の統計データに着目して説明したい。
 - 初等中等教育を巡り、昨今は、「学力・生きる力」、「いじめ・問題行動」等に社会的関心が集まり、家庭の経済格差に起因する教育格差の問題を含め、様々な問題が議論され、これに対して、文部科学省を始め関係者が様々な教育政策を提起している。また、政策上の関心として、文部科学省における最近の議論では、「教育政策におけるエビデンスに基づくPDCAサイクルの確立」、「教職員の定数問題」の2点が多く取り上げられている。同省の直近の資料(「次世代の学校指導体制の在り方について(最終まとめ)」(平成28年7月))でも、これらの事項が列挙されている。
 - 平成28年5月の経済財政諮問会議の資料には、教育政策におけるEBPMの具体的な進め方(例:教育政策に関する実証研究の実施、全国学力・学習状況調査の詳細データの研究者への貸与、教育施策の効果を専門的・多角的に分析、検証するための必要なデータ・情報の体系的な整備等)が示されている。また、実証研究として、「学校規模等の影響・効果の調査」、「加配教員・専門スタッフ配置の効果分析」を挙げており、学校のスタッフが教育に与える影響についての強い関心が伺われる。
 - 教職員の定数問題に対するEBPMは、i)教職員の定数(標準)の決定が学校制度や学習指導要領などと並ぶ国が関与する教育政策の根本であること、ii)義務教育関係予算の大宗は人件費であること、iii)教育定数政策は、教員の資質の向上等の他の政策と補完性や代替性があること等から重要と考えられる。実際に諸外国では

- EBPMの対象として、教職員の定数、すなわち学級規模に関する研究の膨大な蓄積があり、政策論争に寄与しているが、我が国では最近までほとんど研究がなかった。
- 平成28年11月の財政制度等審議会等においても、加配定数の追加措置や基礎定数化の検討に当たり、十分なエビデンスの提示（多面的な実証研究に基づく分析）が求められている。
 - 学級規模の研究は、教育経済学・教育社会学における中心課題の一つである。学校単位のデータである程度の分析が可能であり、長い歴史の中で因果関係の抽出方法も精緻化してきている。諸外国では著名な研究も存在（実験的データに基づく分析としては、米国 STAR Project、非実験的データに基づく分析としては Angrist & Lavy による研究など）。
 - 我が国では、学級規模・少人数教育の EBPM がなぜ行われなかったのか。まず正しい手法に対する認識の不足がある。政策と結果の因果関係の確立が必要であるが、容易ではない。教育政策は累積的効果をもつため変化を追う必要がある（4月実施の全国学力学習状況調査の結果単体での分析は難しい）。また、教育政策の逆因果関係を排除できる状況が必要である。クロスセクションデータのみでの相関関係だけでは不十分であり、政策が外生的に発生しているとみなせる状況（例：意図せず1学級の人数が40人から41人になったことで、20人の学級と21人の学級へとクラスサイズが大きく下がった状況）を利用する必要があるのではないかと。地方自治体での集計値のトレンドによる例示や都道府県レベルのクロスセクションデータによる相関関係は、学術的には因果関係と見ることはできない。
 - 手法に対する認識の不足から、適切なデータが保管されていないのではないかと。EBPMに関する正しい手法と必要性への理解がなければ、どのようなデータが必要なのかが理解できない。例えば、都道府県レベルの集計値では、学校・学級規模での政策の効果を計測するには不十分であるが、国の政策目標に係るデータでありながら、都道府県集計値のみしか保有されていないものとして「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査（問題行動調査）」がある。文部科学省では学校別のデータを保管しておらず、地方自治体における保管状況についても把握していないようだ。また、学校単位のデータの重要性に対する理解が進んだとしても、現状は学校単位のデータをリンクするための戦略が不足しており、多くの異なるデータを学校単位でリンクできるようにする必要があるのではないかと。
 - 学力については、学校別平均値が存在するため、他の情報と組み合わせ、適切な手法を用いることで、学級規模が与える因果的効果を、学術的にも受け入れられる手法で推計することが可能である。一方、いじめ・不登校等の問題行動については、文部科学省が現状保管しているデータでは、学級規模が与える効果を推計することはできないものとする。
 - 教育行政における統計調査と調査票情報の現状を見ると、基幹統計、一般統計調査いずれも多くは学校単位の全数調査である。問題行動調査等の一般統計調査の中には、公立学校を対象とする部分について、学校別調査票情報を市町村（教育委員

会)が収集し、それを都道府県(教育委員会)が取りまとめて、都道府県単位の調査票情報として文部科学省に提出する積み上げ式の集計を行うことがある。このような場合、文部科学省では都道府県別集計値しか保管していないことがあると承知している。このため、統計法上の二次利用を申請しても、都道府県別の調査票情報しか得られない実態がある。他方、基幹統計では、地方教育費調査を除き、文部科学省が学校別のデータについても保管しているようである。

- 学校は教育政策の現場であり、実施単位である。EBPMのためには、少なくとも学校単位のデータが必要となるが、学校単位や市町村単位の調査票情報が国に保管されていない場合には、当該データを二次利用して分析することができない。また、地方自治体の調査票情報の保管状況は不明であるが、保管していたとしても、調査票情報を自ら分析活用することは制度上認められていないのではないかと考える。
- 文部科学省としては、学校や市町村(教育委員会)が記入したデータも、都道府県単位で集計されたデータも、統計法上の「調査票情報」に当たると整理しているようである。このため、都道府県別の集計値でさえ、統計法に基づく二次利用の手続きが必要となり、柔軟に利用することができない。しかし、集計データを秘匿する理由はなく、実際に多くの自治体が同等の情報を独自に公表している。ただし、制度上、(調査票情報ではなく)同程度の情報を改めて別途取得してそれを公表する必要があるようだ。この結果、地域に存する情報公開のニーズ(地域の教育の現状等に関する情報)やデータの二次利用を通じたEBPMの必要性から見ると、教育に関する統計の調査手法や調査票情報の定義等を改善する必要があると考えている。
- 基幹統計との連携不足により、結果として政策情報が失われていると考えられる例として、基幹統計である「学校基本調査」の調査事項である「理由別長期欠席者数」欄の削除がある。これは、今年2月の統計委員会の答申においても、一般統計調査である「問題行動調査」において平成28年度からより詳細に把握することとしていることから削除するものであり、調査の効率的実施、報告者負担の軽減に資するものであり適当とされている。しかし、この項目が問題行動調査の調査事項へと移行することは、すなわち文部科学省が学校単位のデータを保有しなくなることを意味するのではないかと考える。長期欠席者数の動向は政策的に重要なものであり、学校別データを保有しないことはEBPMの推進に逆行するのではないかと考える。
- 文部科学省が学校別のデータを保有することについて、現場で抵抗感を持つところもあるかもしれないが、あくまでもデータのリンクと統計的操作や分析のために必要なのだということを文部科学省自身が理解し、地方自治体にも説明していかなければならない。学校教育の一義的責任者が市町村、都道府県であるということと、教育政策を方向付ける国がEBPMの推進のために学校単位のデータを保有することは矛盾するものではないと考える。
- 現状では、統計情報・データは十分に利用されていない。既に存在する統計調査を学校・学年・学級単位でリンクできれば、様々なことが分析できる。また、全国学力・学習状況調査と組み合わせることで多角的な検証が可能となる。学校現場の

多忙化を考えれば、まずは既存の統計データの合理的な活用を目指すべきである。時代に即した調査の手順と調査票の扱いについても検討していただきたい。調査票情報の定義やデータの保管・運用ルールの改善の検討、現場への徹底が必要なのではないか。データの利活用を促進するため、学校別のデータファイルには学校 ID を付けるようにしておくことが重要ではないか。

その後、質疑応答が行われた。主な発言は以下のとおり。

- 統計担当職員の配置状況を見ると、文部科学省は 20 人と他府省の人員規模と比較しても少ない。限られた人員で貴重な統計を収集しているものの、そのデータが十分に活用できないものとなっていると理解した。積み上げ式の集計とは、単にデータの収集階層にとどまらず、どのデータをどのレベルで公表するか等のデータの管理責任をも含む概念でもあるのではないか。
- 各学校が入力したデータを市町村が取りまとめ、それを都道府県が取りまとめて、最終的に都道府県集計値のみを文部科学省が保有するという構造（各段階はマクロで集計。付加的な情報を入力するか等の詳細は不明）と理解している。
- 都道府県の段階では、市町村単位の集計値となっており、学校単位のデータは、市町村レベルに留まってしまうということか。
- どの段階で、どのようなデータが保有されているのかについては、外部から知り得ないものとなっており、承知していない。
- 問題行動調査については、データの集計の方法・手順は公表されていないのか。そのような情報は通常公表されているものではないのか。
- 調査系統という形で階層（学校から市町村、市町村から都道府県等）が公表されているが詳細は不明。また、調査票の様式についても HP 上で公表はされていない。
- 教職員の定数に係る課題を中心に御説明頂いたが、資料で示されている学校制度や教科書など他の課題についても EBPM が求められる領域があるとお考えか。
- 現時点で予算に占める割合が大きいのが、教科書の電子化による効果など、費用対効果分析が求められる領域はあり、関心を持っている者はいるものとする。
- 学術的には因果関係とはみなされないケースとして、「地方自治体での集計値のトレンドによる例示」を挙げているが、文部科学省は、因果関係とみなされないものであると承知しながら、データの不足によりやむを得ず、現状のデータで説明をしようとしたものなのか、因果関係とみなされないものであるということ自体を承知していなかったのかによって理解が変わってくるのではないか。
- 今回の内容と共通すると思うので、前回の研究会の林教授からの補足説明を紹介したい。i) 統計法上、調査票情報そのものを公表することはできないとの解釈をそのまま適用するとなれば、市町村が域内の情報を調査票に記入するような場合には、市町村段階で集計された情報が調査票情報とみなされ、それをそのまま公表することができなくなる。ii) 厚生労働省の説明によれば、市町村段階での集計値は個人情報ではないので、例外的に公表できる場合もあるが、その可否は調査実施者

(厚生労働省)に一定の裁量(調査の内容等に応じて判断)があり、市町村段階での集計値であることをもって一律に公表が認められるものではないとのことであった。このようなことは、本来統計法が想定していることなのかどうか。解釈が曖昧な点については、整理が必要なのではないか。

- 問題行動調査では、都道府県集計値も調査票情報として保護され、容易に二次利用をすることができない。しかし、問題行動調査の報告書では、都道府県集計値が列挙されており、この点についての制度上の整理も不明確である。学校単位のデータを調査票情報として、市町村・都道府県単位のデータは集計値であると整理されることが自然なのではないかと考える。いずれにしても、「調査票情報」の定義を整理する必要があるのではないか。
- 理由別長期欠席を問題行動調査の調査事項に移行することにより、国として学校別のデータを保有しないことにつながりかねないとの認識を統計委員会がしていたのか。あるいは、認識した上でそれでも構わないと判断したのか。
- 統計委員会では、一般統計調査の状況の詳細までは把握できないようだ。問題行動調査に調査事項を移行したとしても、学校別のデータも引き続き国が保有することを前提として議論がなされたのではないか。
- 統計委員会は本当に一般統計調査の状況を把握することはできないのか。
- ← 一般に、統計委員会が一般統計調査の状況を知り得ないということはない。また、調査票情報をどのように管理すべきかを決めるのは調査実施者たる文部科学省となる。今回の御指摘は、学校単位の情報が失われたかどうかは分からないが、学校別の調査票情報がどのような形態で保管されるべきか、積み上げ式の集計の場合には、明確ではないということではないか。
- 統計委員会が適当と答申した場合に、異議を申し立てる仕組みはあるのか。
- ← 統計法に基づき調査票情報が保護されることになっており、統計委員会ではそれを前提に審議したであろう。今回の案件は、データが失われてしまったのではないかと問題提起であり、先の議論になっているのではないか。

(2) 三輪座長から、資料2について説明がなされた。概要は以下のとおり。

- 政府として産業別(分野別)生産性を公表したものはない。近年の日本経済の構造の分析・理解と対応策の検討の基礎となる基本情報のはずであるが、これが一貫して不在の状況下で経済政策が策定・実施されている。EBPMとの関係では、大変重要な政策がデータに基づかずに行われていることの一例ではないか。産業別生産性上昇率の作成と利活用を通じて、SNA統計やその基礎となる一次統計の正確性、総合性、信頼性等を診断し、問題点・課題を探ることができる。とりわけサービス分野の各セクターについて output の定義及びその計測が適切かという設問に直面する。関連の産業別デフレーターも同様である。その意味で、日本の経済統計全般の見直し、改善の起爆剤・触媒となり得る。なお、93SNAの最初の見出しは「The SNA as a system」である。多くの分野で output は input から算出されており、これが

- 維持されると生産性上昇率はゼロとなり、実質的な GDP も増加しない。
- 多くの先進国と異なり、日本は政府が産業別生産性上昇率の指標を作成していないのはなぜか。作成に向けた検討はされていないのか。内閣府、あるいは総務省、経済産業省で作成しないのか。統計委員会や総務大臣は統計法に基づき作成を指示しないのか。例えば、SNA の基準改定時に定期的に作成することはないのか。
 - 政府として重要な指標と考えていないのか。または、重要と考えても実現しないのか。このようなデータなくして成長戦略の議論ができるのか。診断なくして処方なしである。日本ではサービス分野の生産性が低いと言われて久しいが、本当か。どのように測定されているのか。例えば、最近の米国の研究では、製造業よりもサービス分野の生産性の方が高くなっているとの結果も見られる。生産性上昇率が適切に計測されると、なぜそれが発生したかの分析、議論につながる。
 - 産業別生産性上昇率は残差であり、データを計算式に当てはめれば算出される。問題はその基礎となるデータである。算出された結果の妥当性等について、データソースを表に出してオープンな議論がなされなければ何も始まらない。
 - 多くの統計を組み合わせて使って、相互の統計の妥当性等のチェックをすることが重要。その代表的な事例が生産性上昇率。残差であるので、あるデータで無理をすれば、誤った結果が算出され、これについての分析、議論が始まる。これにより、その基礎となる統計の改善にもつながっていく。
 - 政府自らは作成しないが、民間で作成されているか。代表的なものとして、日本では「JIP2006 から算出した部門別 TFP 上昇率」があり、JIP データベースはデータをウェブ上で公開したことにより、世界中の経済学者や経済財政白書等の政府刊行物、会議等でも利用されているとのことである。
 - 私が注目すべきと考えるのは次の二点であった。i) 約 40%の部門で 30 年間以上にわたる部門別 TFP 上昇率の年平均値がマイナスであること、ii) この事実が著者たちに言及されていないこと。これほど広範囲に活用されていながら疑問を提起した者が誰もいない。失われた 20 年の影響と誤解してはいけない。生産性は投入物（投入資源・材料等）に対する算出物の比率であり、知識・ノウハウ・技術等が退歩することはない（あるとしても稀である）ことから、これほど長い期間に渡り、平均値がマイナスになるのは奇妙である。さらに、そのような分野が高い比率を占めるのは奇妙を超えて珍妙ではないか。そう考える人が誰もいないということ。
 - 政府（各府省の統計作成部局、政策立案部局等）においても、疑問・異論は提示されなかったようだ。産業別生産性上昇率に関する検討結果について、疑問を抱いた者はどこに解説を求めたらよいか。このことを契機とした関連統計の点検や原因の解明作業は始まらない。統計委員会や内閣府の動きはどうなっているのか。米国では熱心に議論をしている。
 - 日本では、信頼できる指標の作成を期待できないのか。作成されたとして信頼性を誰が保証するのか。日本の生産性上昇率については、先に指摘した疑問が生じるが、算出の基礎となる SNA 統計や一次統計群の信頼性等に対する不安につながりか

ねない。

- 国際標準たる SNA においても求められているものと理解している。統計法第 6 条に基づく国際標準への準拠と実施に不十分な点はないか。十分であるとの判定は誰がするのか。平成 7 年基準改定で 93SNA に対応したとするが、課題はまだあるのではないか。どこの国でも本格化しているとはいえないかもしれないが、input をもって output を測定する慣習からの離脱（GDP 統計を支出面中心から生産面中心の移行等）をそろそろ考えるべきではないか。支出面の各種統計で支出面の GDP を求めるという方法は情報の正確性、信頼性に限界がある。生産面の方が正確であるという理解が、多くの国の共通認識ではないか。生産面中心に移行しようとするサービス統計に関する議論（output の定義、産業別 deflator の改良・整備等）が始まるのではないか。支出面中心でいる限り、このような議論は起こってこない。
- 内閣府では、今回の基準改定（08SNA への対応）で、SUT（supply-use table）の枠組みを活用することであるが、その実質的な意味はどれくらいあるのか。
- 生産性上昇率は算出すればよいものではなく、データベースを活用して、議論をして改善しなければ、活用できるものにならない。また、統計を相互チェックして改善・改良する仕組みを機能させていく必要がある。産業別生産性上昇率の作成は一例であり、他にも様々な課題があるのではないか。産業別生産性上昇率の指標の不在は、EBPM の推進と「統計の体系的整備」のいずれにとっても直面する課題を象徴するものであると考える。

その後、質疑応答が行われた。主な発言は以下のとおり。

- 生産性上昇率は経済政策を立案する上で意義のある指標であるが、現状、公的なものは存在せず、学術的に算出されたものはあるとのこと、ただし、算出結果にはは問題が見られるとの指摘であったが、算出モデルと基礎となるデータのどちらに問題があるとお考えか。
- 計算式は共通のものであり、基礎となるデータ（SNA 統計、一次統計群）に問題があることを意味しているのではないかと考えている。生産性上昇率が活用されて、関連するデータセットが整備されれば、様々な議論が開始され、それが EBPM にも結び付き得る。また、生産性上昇率は、基礎となる統計データの質が影響するため、算出結果がおかしければ、データの正確性等に立ち返った議論がなされ、統計データの改善にもつながるなど、様々な検討の契機となり得るものである。
- 生産性上昇率が 30 年以上に渡って減少している産業が市場の中に存続しているということは大いに疑問であり、これに対して、疑問を呈した者がいないというのは大きなポイントになるのではないか。経済統計の点検や原因の探究作業として何が行われたのか。誰のイニシアティブで、どんなメカニズムで改善していくのかという議論も大きなポイントではないか。
- これまでの状況を踏まえると、現状のシステムの中で自律的な変化を期待することは難しいのではないか。

- ← 生産性指標の作成を内閣府が行わないのかとの御指摘があったが、生産性指標の作成には分析的な側面が強く、結果は使用する生産関数に依存し、統計作成部局として作成する動きにはなっていない。ただし、最近の日本の SNA の推計方法改善においては、生産性指標の測定のためのデータ整備を重視しており、具体的には資本ストック推計の改善に取り組んできている。また、今後の生産性分析に資するデータの整備として、資産別の資本サービス量の作成も考えている。SUT の活用は生産側だけを重視するというものではないが、支出側と生産側の GDP 不突合の解消を通じ、生産側 GDP の精度向上にも資するものである。経済政策の企画立案においては、消費や投資の動向も重視されており、支出側、生産側ともに精度を高めていくことが重要と考えている。生産側デフレーターについては、毎年産業別デフレーターを作成・公表している。色々と課題があるのではないかと御指摘について、我々も問題意識は有しており、例えば、教育などについて研究を行うことも考えている。
- ← 事実関係として、第二期の公的統計基本計画においても、労働生産性及び全要素生産性指標を把握するための基礎情報の整備について検討を行う旨明記されており、何らの検討もされていないということではないと考える。経済政策を担う府省として、サービス分野の生産性の把握は重要であると考えている。同時に決して簡単なものではないとも認識しており、可能なものから改善を検討していきたい。
- 生産性指標の作成について、統計作成部局が行うものではないと捉えられているという理解でよいか。
- ← 生産性指標の作成に資するデータ整備に注力している状況である。
- 統計は使われなければ価値がない。有効な使い方を誰が検討するのか。これまでやってこなかった事を始めようとした場合に、にらみ合いが始まると何も進まない。日本においては、デフレーターを作成する組織とデフレーターを活用することが想定されている組織との間の実質的なコミュニケーションが不足していると考える。統計を分析する組織との相乗効果を考えたりはしないのか。
- ← GDP 統計の大きなユーザーとして、内閣府にもマクロ統計の分析、経済見通しの作成、中長期の財政再建計画のための予測等を行う部署があり、こうしたユーザーとは組織内で議論している。また、基本計画においてもユーザーの観点からの改善事項が相当程度盛り込まれており、ユーザーとのコミュニケーションは図られていると考えている。
- ← 統計作成側と利用側のギャップは当省内にもある。足の早い政策に対して、統計の作成が間に合わないという状況がある。一方で、統計を作成するだけではないと考えており、統計をどうやって使ってもらおうのかを考え、省内の窓口（統計コンシェルジュ）を設けたところである。今後、更にどのようにニーズを引き出して、統計自体の改善へとつなげていくのかが課題である。
- ユーザーニーズが重視され過ぎることに懸念がある。本当に価値のあることを現状のユーザーが気が付いていないということもある。声の大きい者の言うことを聞くことが必ずしも良いこととは限らないように、ユーザーのニーズには良い側面

と悪い側面がある。

(以上)

(文責：行政改革推進本部事務局 速報のため事後修正の可能性あり)