

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8回研究会 議事概要)

【開催日時】

平成28年11月25日(金) 15:00~17:00

【場所】

内閣府庁舎3階特別会議室

【出席者】

三輪芳朗座長、赤井厚雄、渡辺努の各構成員

内閣府経済社会総合研究所、総務省政策統括官(統計基準担当)室
事務局等

【議事】

- (1) GDP 統計について
- (2) その他

【議事の経過】

- (1) GDP 統計について

三輪座長から資料1について説明がなされた。概要は以下のとおり。

- GDP 統計について、昨今はQE(四半期別速報)に注目が集中しているが、土台である産業連関表(I0表)の正確性・信頼度・安定性などに「問題」があれば、その上に構築されるQEなどの正確性・信頼性に影響する。
- 日本では、まず、5年に1度I0表を作成し、これに基づいて基準年の年次推計値を作成する。次の基準年までの期間の年次推計値は、直近の基準年の年次推計値を基に作成する。さらに、年次推計値を土台としてQEを作成する。したがって、大元であるI0表に「問題」があれば各所に影響が出るが、日本ではGDP統計及びその作成方法に関する関心の低調さが、「問題」の顕在化を妨げてきた。
- 最近、先進各国ではまず各年のsupply-use tables(SUT)を作成し、必要に応じてSUTを活用してI0表を作成する方法に移行する傾向が顕著である。
- 日本が今後ともI0表の作成をSUTの作成に先行させる場合には、関連府省庁間の共同作業(平成17年産業連関表は10府省庁にて作成)の質に問題はないか、高い品質のI0表の作成が可能であるかという点に注目する必要がある。
- また、SNA基準年の年次推計値等の品質・信頼性を、誰がどのように診断、保証するか、それを誰がmonitorするかという点が重要である。
- 統計作成上の「問題点」と別に、統計の利活用が低調であることも行政改革の観点から課題となる。日本のように経済統計の利活用が低調な国々では、具体的政策の企画・立案・実施・評価のいずれの段階でも、経済統計を典型的素材とする

evidence-based policy making (EBPM)への関心が低調であり、ほとんど実施されていない。EBPM 及び経済統計の利活用を推進するためにも、GDP 統計を含む経済統計の品質・信頼度の改善は重要であり、EBPM の推進・経済統計の利活用の推進と、経済統計の改善は表裏一体である。

- 経済統計の最終的なユーザーである国民のための、user-oriented な方策の具体的内容について検討することが重要であり、こうした観点も含め、「経済統計利活用促進法（仮称）」のようなものが必要ではないか。
- GDP 統計の作成過程と実質的内容に関する情報開示が十分でない（不十分さについて検討・確認するための情報も十分には開示されていない）。このためもあって、「日本の GDP 統計はどこまで信頼できるか？」とする疑問・不安・不信を抱く国民、（潜在的）ユーザーが少なくない。
- GDP 統計に対する疑問・不安・不信に対応するため、i) 国際標準となりつつある SUT を毎年作成し、I0 表もここから作成する方式に移行することを検討すべき。また、移行しないとすればその理由を説明すべき。ii) 付加価値の合計として求める生産側を中心とした GDP に移行することを検討すべき。また、移行しないとすればその理由を説明すべき。iii) 「サービス統計」の不在・不備と呼ばれる状況に対し、誰が、どのように、いかなる対応策を用意するか検討すべき。「サービス統計」の不在・不備は、i、ii の選択を制約している可能性もある。また、この状況は、結果として産業別デフレーターの内容に対する不信、産業別生産性上昇率やこれを用いた研究の実質的不在などの「問題」を生じさせている。
- サービス分野では、未だに $output = input$ という前提に立って GDP の計算がなされる。これを維持することの影響・弊害等を検討・評価し、その試算例等を公表する必要があるのではないか。例えば、白内障を例にとると、以前は苦痛を伴う措置と 1 週間程度の入院を要した治療が、今日では日帰りで対応できる。結果として白内障の患者・措置数が激増し、患者 1 人当たりの措置費用は大幅に低下した。白内障治療をサービスとしてみるとその金額が生産額であり、人件費等のコストの指数で deflate して実質値を求めることになる。このような数値を数多く含む基礎統計から導かれる I0 表、GDP 推計値をどのように評価すればよいかという疑問もある。
- 日本の経済統計作成体制は、極端な分散型である。各統計及び各統計作成機関の相互の協力・連携体制の実情に即して、全体としての統計システムの機能等について検討する必要があるのではないか。GDP 統計の「問題点」も現状の統計システムの機能の「問題」に起因する可能性がある。
- 現状では、多くの一次統計がその作成主体である各省庁の所管行政の一環として作成されており、経済統計が全体として一つのシステムを構成するという考え方が関係者間でも共有されていない。「経済統計利活用促進法（仮称）」制定を含む対応策の検討過程では、所管行政の適切な実施としての統計作成と、各統計が一つの統計システムを構成する要素であることとの間でどう均衡を図るかが重要な課題となる。極端な分散型である日本の経済統計の作成体制の特徴への対応も検討課題となる。

るかもしれない。EBPM の推進を含む行政改革の推進にとって基本的課題となる。

- 統計委員会が公的統計の整備に関する司令塔機能を担うこととなっている。これについても、i) 諮問型の組織であり、前述の 3 つの課題に関する検討が諮問されることを見込めないのではないか。ii) 各統計作成部署に積極的に指示・提案するというイニシアチブがあるか。iii) ユーザーサイドのニーズに対応するインセンティブがあるか。との疑問がある。
- 統計委員会の既存の権限である統計法第 55 条等もほとんど行使されていない中で、どうすれば「統計委員会の権限強化」が期待される目的の実現に有効か、という観点からの検討もあり得る。

その後、質疑応答が行われた。主な発言は以下のとおり。

- 「利益相反」とはどういう意味か。
- 生産者サイド対ユーザーサイドという観点で考えている。後者から前者に対して様々な要望を「反映」するよう求めても、放置されてしまう可能性がある。統計作成主体にユーザーの望むことを実現する役割は期待できないという趣旨である。
- IO 表を SUT から作成する方法に移行しない理由をどのように考えるか。
- 一般論として、行政組織に限らず、何かを変えるためには大きなエネルギーが必要である。特に日本では各分野の基本となる統計が未整備のまま放置されており、これを変えようとすれば 10 年程かかるかもしれない。そもそも一次統計の見直しをサポートする体制もない中で、簡単な話ではないが、50 年変えずにきて、更に 50 年このまま継続するわけにはいかない。
- ← IO 表は一つ一つの財・サービスの費用構成をまとめるものだが、日本では基礎となる統計は産業別で把握されている。例えば、ある工場で飲料を主に製造している場合は、飲料以外の化粧品や医薬品を製造していても産業としては飲料製造業として計上される。IO 表は、飲料製造業の費用ではなく飲料、化粧品、医薬品それぞれごとの費用の把握が必要である。SUT を用いた IO 表の推計は、ある程度の基礎データが揃っている前提で、産業ごとの費用構造から財・サービスごとの費用構造を推計するものだが、日本の統計では、産業に様々な財・サービスが混在し、そのままでは詳細な SUT を作成することが難しい。米国では基礎となるデータが日本より細かく、財・サービスの区分に近い形で産業を把握しているため、日本に比べて SUT を用いた IO 表を作成することは容易と考えられる。
- ← 生産面からの GDP に移行しないのかという点について補足する。まず、現状について申し上げますと、GDP（支出側）の計算に当たっては産出額を包括的に把握し、ここから中間消費の推計を差し引いている（コモディティ・フロー法）。GDP（生産側）の計算に当たっては、産出額から中間投入の推計を差し引いている（付加価値法）。現状では、GDP（生産側）に、GDP（支出側）との差異を不突合として乗せている。なお、中間消費の推計、中間投入の推計にはいずれも難しさがあり、GDP（生産側）の方が精度が高いとは必ずしも考えていない。

他方、今回の基準改定では、中間消費と中間投入をバランスさせ、統計上の不突合を縮小させることとしており、これにより GDP（支出側）、GDP（生産側）の両者の精度が向上すると考えている。次に、サービス分野の統計については、GDP の基礎統計として経済センサスを基準年の 10 表に反映し、これを元に今回の基準改定を実施する。また、サービス分野を広く対象とする統計としてサービス産業動向調査が平成 20 年から実施されており、今回の基準改定からこの利用を拡大する。

- 日本では 10 表の作成に 5 年を要するので、結果として 6 年～10 年前を基準年とした GDP の作成を行っていることとなる。SUT を使う場合、諸外国の例では、3 年程度で作成できている。また、作成が遅くなること以外に、どちらがより正確かという論点がある。日本では既存の方法の方が正確であるとの主張もあることも承知しているが、それは単に今の基礎統計が SUT に対応できないからではないのか。
- 国鉄時代と比較して民間鉄道会社のサービスの向上や銀行窓口のサービスの向上をどのように評価するかという課題もある。統計の精度を向上させれば、こういったサービス部門も捕捉できるのではないかと考える。
- ← 「国際標準」という言葉が説明の中にあるが、内閣府としてはこれをどのように認識しているか。また、08SNA は GDP（生産側）を重視しているのか。
- ← 08SNA も「The SNA as a system」という思想に変わりはない。SUT は SNA のマニュアルの中で一つの章を割いて位置づけられており、これを推奨していることは 93SNA・08SNA で一貫している。他方、GDP（生産側）を重視しているとは、特段マニュアルには書かれていないと認識している。SUT の枠組みを活用して三面の GDP の精度を向上させることを推奨しており、我々としても可能な範囲でキャッチアップしていく。
- 「国際標準」に定義はないが、アメリカ、オランダ、カナダ、オーストラリア、イギリスなど、多くの国で GDP（生産側）中心に移行してきているという国際的な趨勢がある。
- 今回は GDP 統計に焦点を合わせているが、このテーマを題材にしてこれまで研究会で議論されてきたことをまとめているものと理解している。統計に不備があったときにその問題にどう対処するのか、統計のクオリティの確保をどのように図るのか、新しい技術を統計作成にどのように導入するのかという一貫した課題があり、それが今回の説明で言えば、国民から統計について「問い合わせ」がない、統計の品質・信頼性を「誰が monitor するか」、統計の「users の疑問の受け皿」が用意されているか、といった指摘に表れている。「政府が作成するから信頼できる」ではなく、「政府にこういう機能があるから信頼できる」という形にしないといけない。
- これまで、医療、教育、生活保護、住宅・不動産といった分野について議論を行ってきたが、共通しているのは、一次データが必ずしも政策立案者や国民に活用されることを意図して集められ作られていないという点である。例えば、生活保護であれば、被保護者調査が政令指定都市・中核市を除いて市町村別に公表されていない。あるいは、住宅・不動産分野であれば、総務省が作成している住宅・土地統計

調査について、国土交通省から問合せを行ったことがないと聞いている。これは、EBPM の観点から、データに基づいて政策を立案し、予算を要求し、更にそれをデータに基づいて評価するような慣習が無かったからだと考える。

- 最終的には、この研究会が解散しても EBPM が回る仕組みにする必要がある。また、その中で作成されるエビデンスは総理大臣を始めとするしかるべき者に提供され、意思決定の材料とされる仕組みが理想である。そのような仕組みを念頭に置くと、統計委員会とは別の枠組みが必要になるのではないかという印象を受けた。新しい組織を統計委員会にぶら下げればよいという話ではなく、どういう機能が必要で、「利益相反」を回避するためにどういう構成員が必要かを検討した上で、個別分野を網羅的に見ていくことが必要ではないか。

(2) その他

研究会のこれまでの議論のまとめに関連して、質疑応答、意見交換が行われた。主な発言は以下のとおり。

- EBPM が進まない理由を正面から考え、大臣に助言することも意識して今回の資料を作成した。一番の課題は、ユーザーニーズを把握する組織が必要という点である。今はそうした声を拾う組織がない。統計委員会がユーザーニーズの把握の取組をしているとしていることは承知しているが、競争のない安定した組織が、プロデューサーの側からユーザーニーズに応えようとしてもうまくいかないだろう。したがって、統計の様々な課題を包含しつつ、大臣がよく言及する GDP や GDP デフレーターにも触れながら、統計作成部局の外側に user-oriented な組織を設置するという方向性を考えている。
- 政策立案者、統計作成者が主語にならないと、外から見たときに統計委員会の焼き直しのような議論と思われる。行政改革担当大臣として、ユーザーが使えるような体制・仕組みを考えているというニュアンスがあれば良いと思う。
- 「最終的なユーザーは国民」であるという点がポイント。国民はユーザーではあるが、声を上げないから、国民の声の代弁者が必要になる。例えば、預金者の利益を代弁するのが預金保険機構や金融庁である。その観点から言うと、現状、統計委員会は「司令塔」という言葉に表れているように、作成者サイドの代弁者であり国民の代弁者ではない。故に、国民のために行動するというインセンティブがなくなっているのではないか。統計委員会をユーザーの代弁者として位置づけ直すのか、新たな組織を設置するかは不明だが、いずれにせよ、誰かを国民の代弁者に仕立てて、ユーザーニーズを把握する仕組みを作らないと、様々な改革は進まないのではないか。
- 政策の影響を受けるのが国民であり、政策立案者が国民の代弁者という理解か。
- 政策立案者である政府が統計の最大のユーザーであることは確か。しかし、EBPM を政府に限定するつもりはない。いずれにせよ、何かを作ってこれでおしまいということではなく、相当程度長いプロセスを要するものと考えている。

(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)