

日本のGDP(SNA)統計はどこまで信頼できるか？

於：EBPMのニーズに対応する経済統計の諸問題に関する研究会

November 25, 2016

大阪学院大学教授・東京大学名誉教授・内閣府大臣補佐官

三輪芳朗

目次

- (1)まえおき 3
- (2)IO表作成体制の極端に分散化された作業分担 7
- (3)日本の経済統計作成体制は、極端な分散型 13
- (4)経済統計と行政改革 17
- (5)user-orientedなニーズ・要請の実現に向けた方策？ 18
- [参考] 23

(1)まえおき

- なぜ信頼できるのか？信頼性を誰が保証するか？誰がどこまで信頼しているか？
- 政府の一部門である内閣府が作成し重要な事項の決定・変更は統計委員会の諮問を経ているから？
- 他の政府部門などから信頼性に疑問が提示されることがないから？
- 本当にそうか？疑問等が顕在化しなかった・・・にすぎないのではないか？
- 他の統計に関してはどうか？それぞれの統計の信頼性は誰がどのようにして保証しているか？
- Who monitors the monitor?は統計委員会には当てはまらないか？——統計委員会およびその活動は行政改革の対象に含まれる？
- 政府の一部門が作成し(その活動の一環であり)、統計委員会(のようなもの)が関与するから信頼性を確保できるというなら、たとえば行政改革は不要ではないか？
- 各統計作成部署の選択を条件づける、統計作成システムを含む環境条件に「問題」はないか？見直すべき重要な検討課題は？
- 今回の報告は、GDP統計に焦点を合わせる。

- GDP統計について、昨今の注目はQEに集中している。(少なくとも10年以上前から…)とりわけその速報性・正確性・信頼性に注目が集まってきた。今回の経済統計全般に対する関心の高まりの中心も、同じ。
- 実質的に、QEは、年次推計値を基礎(土台)として、関連情報を組み合わせ活用して延長を繰り返すもの(年次推計値についても、基準年年次推計値を土台にして延長する…という点では同じ。)
- 土台の正確性・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・信頼性に影響し、その「問題」・不信につながる。――親亀の背中に乗った子亀のようなもの…?
- 今日の報告の焦点は、土台部分に関わる諸「問題」。土台にこそ…。

- 日本では、まず産業連関表(10表)を作成(5年に一度)し、その成果を踏まえ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(中間年年次推計)は、これを延長して作成する。さらに、年次推計値を土台として、QEを作成する。
- 10表が土台中の土台となる。10表に「問題」があれば、各所に出現するはずのその影響については、その態様・深刻さのいずれについても見当もつかない…？
- 長らく一部ではその深刻さと重大性が話題になってきたが、諸「問題」が大きな話題となることはなかった。関連情報の不十分な disclosure がその一因であるとみられるが、GDP統計およ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。
- 作成された10表が話題になる機会も稀になったが、その作成過程やその素材となる一次統計群に関心が向くことは昔から稀であった。現時点では、GDP統計の推計の土台が10表であることを明確に認識している“users”も多くはない。

- IO表の作成を先行させるという日本で採用されている方法の妥当性についても見直す必要があるのではないか？93SNA及びそれに沿った先進各国の最近の動向に見られるように、各年のsupply-use tablesの作成を先行させ、必要に応じてそれを活用してIO tablesを作成する方法への移行傾向が顕著である。
- 国民経済計算の平成12年基準改定等による改定値(平成8年～15年)および平成16年確々報、平成17年確報値をベースに、SNA産業連関表の平成8年～17年を作成したことに関する「SNA産業連関表」と題する文書で、内閣府[2005]は、国連のSNA産業連関表体系を示して、国連マニュアルではU表(産業別商品投入表)とV表(産業別商品産出表)からX表(取引基本表、商品x商品表)を作成することを提唱しているとしたうえで、日本における産業連関表について次の如く解説する。日本では、5年に1度、「商品x商品」のX表及び「産業x商品」のV表が作成されている。ここから、基準年ではSNAに合わせたX表とV表を作成し、中間年には毎年国民生産課でV表・U表を作成し、このV表・U表からX表を作成する。これがSNA産業連関表である。なお、「平成17年基準SNA産業連関表の概要」によれば、SNA産業連関表は1968SNAマニュアルで提唱されたものであり、1993SNAおよび2008SNAマニュアルはSNA産業連関表に代わり供給・使用表(SUT表)の作成を勧告している(2頁)。

(2)IO表作成体制の極端に分散化された作業分担

- 今後もIO表の作成を先行させるとする。IO表の作成体制およびその実態に注目する必要がある。たとえば平成17年(2005年)産業連関表は、関連10府省庁の共同作業として作成され、2005年から4年の歳月をかけて完成された。
- 共同作業の実態と質に問題はないか？
- 高い品質のIO表の作成は可能か？これを可能にする調整システム・「司令塔」が存在し実質的に機能しているか？
- サービス経済化の急進展は、以前から弱体だったサービス部門を構成する各産業の関連1次統計の不存在・不足・欠陥・問題点等をさらに深刻化・顕在化させなかったか？適宜適切な対応が実現できたか？

各府省庁の主たる作業分担

府 省 庁	主たる作業分担
総務省	[政策統括官付統計審査官室] ○立案、連絡、調整及び公表の総括 ○映像情報制作・配給部門 ○輸出入部門 [統計局統計調査部調査企画課]
内閣府	○通信・放送部門 ○公務、対個人及び公共サービス部門 (他省庁が担当する部門を除く。) ○最終需要部門(輸出入部門を除く。) ○粗付加価値部門 (雇用者所得部門を除く。)
金融庁 財務省	○金融及び保険部門 ○塩、酒、たばこ及び法務・財務・会計サービス部門
文部科学省 厚生労働省	○教育及び研究機関部門 ○医薬品、水道(他府省庁が担当する部門を除く。)、医療、保健、社会保障及び生活衛生関係サービス部門 ○労働者派遣サービス部門 ○雇用者所得部門
農林水産省	○農林水産業及び食品工業部門 (塩、酒及びたばこ部門を除く。)
経済産業省	○鉱工業(他府省庁が担当する部門を除く。)、電力・ガス・熱供給、商業、情報通信(他府省庁が担当する部門を除く。)&及びサービス部門(他府省庁が担当する部門を除く。) ○事務用品部門
国土交通省	○建設、不動産及び土木建築サービス部門 ○運輸、船舶及び鉄道車両部門
環境省	○廃棄物処理部門

部門数で見て、製造業の比重が圧倒的に高い

- 平成17年表の生産額産業別構成比で31.6%を占めるにすぎない製造業が34分類表で17/34(分母には「分類不能」が含まれる)と50%を占め、21.3%を占める「サービス」は34分類表で5/34を占めるにすぎない。
- SNA推計のコモディティ・フロー法の22分類の商品数で見ても、製造業の比重が圧倒的に高い。製造業品目の比重は6桁分類で243/367(=66.2%)、8桁分類で1,846/2,169(=85.1%)である。これに対し、サービス(業)の比重は45/367、83/2,169である。
- 最近になって経済センサスがようやく実施されるようになったが、それまでの長い期間、必要性は広く認識されていたが、見るべき成果は見られなかった。――実施されることになった経済センサスが状況の改善に大きく貢献するかどうかは別途慎重な検討を要する。

出所: 総務省[2009, 10頁]第3表

13部門表		対応関係	34部門表	
01 農 林 水 産 業	業	→	01 農 林 水 産 業	業
02 鉱 業			02 鉱 業	
03 製 造 業			03 飲 食 料 品 業	
			04 繊 維 製 品 業	
			05 パ ル プ ・ 紙 ・ 木 製 品 業	
			06 化 学 製 品 業	
			07 石 油 ・ 石 炭 製 品 業	
			08 窯 業 ・ 土 石 製 品 業	
			09 鉄 鋼 業	
			10 非 金 属 製 品 業	
			11 鉄 鋼 製 品 業	
			12 一 般 機 械 業	
			13 電 気 機 械 業	
			14 情 報 ・ 通 信 機 器 業	
			15 電 子 部 品 業	
			16 輸 送 機 械 業	
			17 精 密 機 械 業	
			18 その他の製造工業製品	
04 建 設 業	設	→	19 建 設 業	設
05 電 力 ・ ガ ス ・ 水 道			20 電 力 ・ ガ ス ・ 熱 供 給 業	
06 商 業	業	→	21 水 道 ・ 廃 棄 物 処 理 業	業
07 金 融 ・ 保 険			22 商 業	
08 不 動 産			23 金 融 ・ 保 険 業	
09 運 輸			24 不 動 産 業	
10 情 報 通 信			25 運 輸 業	
11 公 務			26 情 報 通 信 業	
12 サ ー ビ ス			27 公 務 業	
			28 教 育 ・ 研 究 業	
			29 医 療 ・ 保 健 ・ 社 会 保 障 ・ 介 護 業	
			30 その他の公共サービス	
			31 対 事 業 所 サ ー ビ ス	
			32 対 個 人 サ ー ビ ス	
13 分 類 不 明	明	→	33 事 務 用 品	明
			34 分 類 不 明	

状況の象徴的解説？

- 10府省庁の共同編集による報告書『平成17年(2005年)産業連関表――総合解説編』(総務省、2009)は、冒頭の「問い合わせ先」に、この報告書に関する質疑等について、一般的な事項であれば、総務省政策統括官室へ、また、個別の推計方法については、以下の担当府省庁へ、と明記している。たとえば、トヨタ自動車が、プリウスについて主要部品メーカーのリストを明示して、「一般的な事項であれば、トヨタ自動車お客様相談室へ、また、個別の部品に関しては、以下の部品メーカーへ」とマニュアル等に明記した(もちろん、現実にはあり得ない)としよう。消費者の反応、製品の売れ行き、トヨタ自動車に対する市場の評価などについて想像してほしい。「誰かが大変だし面倒だとして放棄したことを、国民・usersにやらせようというのか……。『問い合わせなんかするな……。わかってもらわなくても困らないぞ』と宣言しているようなものだな。こんな分かりにくい解説書を出しておいて……。誰に向けて仕事をしているんだ。当然、われわれ国民のことなどアタマの片隅にもないのだろう」と腹を立てる読者は稀だしましな方である。解説書はほとんど参照されないし、問い合わせも稀だろう。

実状？

- 極端に分散化された作業分担は、各府省庁の「所管」分野(業種)に強く配慮したものである。とりわけ関連統計の不在・未整備・不備がはなはだしいサービス分野、さらに政府活動を念頭に置いて、このことにより関連統計の不備等という「制約」への対応が大きく改善しているとの期待を抱くかもしれない。この観点から、情報サービス、広告、法務、医療、教育、政府活動について「部門別の推計方法」の「推計資料」掲載の資料のリストと関連説明に注目した。結論は、この「制約」への対応という観点からの有用性はほとんど期待できないというものであった。
- 付加価値額の推計には、売上金額から差し引く費用分に関する情報が必要である。10表の作成には、各商品(財、サービス)の産出に必要な各投入商品の価額情報が必要である。工業統計調査といえどもこの点に関しては有用な情報を提供しない。10表作成の度に産業連関構造調査(特別調査)の一環として経産省は鉱工業投入調査を実施してきた。――各投入商品の価額情報の不足・不備に悩まされるのは日本にかぎらないが、日本の「分散化された作業分担」が有用な対応策として機能することもない。
- ここからSNA基準年年次推計値、さらに、中間年年次推計値が求められる。
- いずれも金額ベースの名目値であって、実質値を求めるためのdeflatorは別途求めなければならない。

(3)日本の経済統計作成体制は、極端な分散型

- 日本の経済統計作成体制は、極端な分散型。相互間の協力・連携の実態によっては、「バラバラ型」と評すべきかもしれない。一国の経済統計が全体として1つのシステムを構成し、各統計、さらに統計全体の正確性・信頼度・有用性などもこのシステムの実情とその機能の有効性に決定的に依存する。その象徴ともいべきSNA統計に関する現時点での国際標準である93SNAの最初に登場する見出しはThe SNA as a system(p.1)である。
- 日本の経済統計作成体制は、他の先進諸国に例をみないほどの極端な分散型である。各統計相互間、各統計作成機関相互間の協力・連携体制の実情に即して、これが全体としての統計システムの機能を条件づけ、内容に与えている影響等について周到かつ慎重な検討が必要ではないか？GDP統計の「問題点」もこのシステムとしての機能の「問題」に起因するかもしれない。――統計委員会の位置づけ・期待され現実に果たしている機能について、この観点からの評価・見直しが必要かもしれない。
- ここで注目しているIO表、SNA基準年年次推計値等の品質・信頼性を、誰がどのように実現するか？誰が診断するか？保証するか？それを誰がmonitorするか？

- 先述の問い合わせ先の分担関係は、協力・協働関係を反映した作業体制の実態を反映するだろう。そうであれば、部品メーカーが製造した製品の品質が良好だとしても、それを組み合わせて製造した自動車について、その安全かつ良好な走行を誰が保証するか・・・という疑問を抱く消費者が生まれるかもしれない・・・と自動車メーカーは考えるだろう。――日本の経済統計、とりわけIO表、SNAについては、自動車メーカーと同様には考えられていない？
- GDP統計の作成機関が十分な作成capacityを備えているとしても、素材である一次統計の一部に「問題」があったり、一次統計相互間の整合性等に「問題」があったり、GDP統計作成機関が求める規格・基準に合致しなかったりすれば、結果として作成される統計に「問題」が生まれるだろう。一つのシステムとしての機能を重視した「調整」システムが存在し有効に機能しているか？
- このような「問題」が発生しているのではないか・・・という不安を（潜在的）usersが抱けば、作成される統計・指標に関心を抱いても、現実の利活用にはつながりにくいだろう。EBPMが低調なままで推移している大きな原因かもしれない。――関連する疑問を抱くusersの疑問の受け皿が用意され、機能しているか？

- 10表(したがって、これを土台とするSNA基準年年次推計値)は、スタート時点から製造業の比重が圧倒的に高かった。「サービス経済化」が急激に進展する前であったことと、製造業を調査対象とする「工業統計調査」の信頼度の高さなどが理由である。先述の如く、製造業の比重が高いという状況が現在も継続している。サービス分野の関連統計の不在・不備という現状の反映でもある。このことの実質的影響の態様と深刻さの確認が重要な検討課題だろう。10表を土台とするという現行方法を維持するとしても、付随する「問題」の態様と深刻さについて確認して公表する必要がある。
- 現行作成体制を維持するとしても、政府活動を含む「サービス分野」の関連統計の整備・大幅改善は、GDP統計の品質・信頼性の維持・確保に不可欠ではないか？ 具体的方策とスケジュールは？ 経済センサスで十分か？
- 製造業分野についても、1960年前後と現時点では状況が大きく変化・変貌している。いくつかの分野(ほとんどかもしれない)では、従来型の統計調査では、10表作成における有用性が大きく低下しているかもしれない。一般機械や電子機器・電子部品・化学品などが象徴だろう。

- サービス分野では、スタート時点で便宜的に(?)多くの産業で採用されたthe <output = input> conventionが今日でも依然と維持されている。政府活動を含むnon-market sectorが象徴である。この状況をそのまま放置するのか?これについても、これを維持することの影響・弊害などについて検討・評価し、その試算例などを公表する必要はないか?
- 白内障の事例が問題性の例示としてしばしば言及される。一昔前に苦痛を伴う措置と1週間程度の入院を要した白内障は、今日では日帰りの措置で対応できる。結果として、白内障の患者・措置数は激増し、患者一人当たりの措置費用は大幅低下した。白内障治療サービスとしてみるとその金額が「生産額」であり、それを例えば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「一次統計」が得られたとして、ここから導かれるIO表、GDP推計値をどのように評価すればよいか・・・という難問にも、一度は応える必要があるのではないか?
- 白内障の治療件数は激増し、単位当たりのコストは激減した。しかしそのことはこのプロセスではほとんど反映されない。たとえば、銀行窓口のサービスや、小口貨物の配送、鉄道の輸送サービスなど・・・類似のケースは枚挙にいとまがない。――このようなケースは、実質生産額の過小評価の巨大な集積・・・とでもいうべきかもしれない。過小か否かよりも、正確ではない評価が数多く存在するなかで、その合計値としてGDP推計値が作成・公表されているとすれば、重大「問題」ではないか?そのような不安・不満を抱く国民が今後も増加し続けるかもしれない。放置するのか?

(4)経済統計と行政改革

- 推計値が作成・公表され、media等で話題となるとしても、多くの国民が「どこまで信頼できるのか・・・？」と不安を抱き、結果として、GDP統計を含む経済統計への関心とその利活用が低調のままに止まるとすれば、経済統計の作成という政府活動のperformanceが行政改革の観点からも重大な関心事となる。状況の的確な把握、関心と利活用が低調な原因と影響の解明と、改善策を含めた適切な対応策の検討が必要である。
- 各種の「問題点」の存在とは別に、利活用が低調であることには、行政改革の観点から別の検討課題が浮上する。いずれの先進国でも、経済統計の(潜在的なものを含む)最大のユーザーは政府である。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、実質的にほとんど実施されていない。EBPMの推進は行政改革の観点からも重要な課題であり、その意味でも、経済統計の利活用の推進に結果することが期待できる。GDP統計を含む経済統計の品質・信頼度の改善は重大な関心事である。
- EBPMの推進、経済統計の利活用の推進と、経済統計の見直し・改良・改善およびそれによる「信頼度」の向上は表裏一体である。

(5)user-orientedなニーズ・要請の実現に向けた方策？

- 経済統計の最終的なユーザーは国民である。国民のためのuser-orientedな(潜在的なものを含む)ニーズ・要請の実現に向けた方策の具体的内容について検討することが重要？——「経済統計利活用促進法(仮称)」の制定のようなものも一環か？これは行政改革の根幹をなす？
- 方法・素材を含めたGDP統計の作成過程と実質的内容に関する情報開示が必ずしも十分でない(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。(情報開示がこのような国民・ユーザーの数を減少させ、不安・不信を軽減するとはかぎらない。)
- 少なくとも、以下の3点について、周到な検討を踏まえた関連情報を開示し、疑問・不安・不信に対応する必要がある。経済統計の象徴的存在であるGDP統計に対する不信は、経済統計全体に対する不信に結果するかもしれない。これまでの経緯に鑑みれば、作成部署等の「担当部署」による作業・対応に有効性を期待するのは無理・無駄・有害・・・？

- (1)IO表を作成し、これからSNA基準年年次推計値を求め、これに基づき中間年年次推計値、さらにQEを求めるという従来通りの方式を今後も維持するか？国際標準となりつつあるsupply-use tables(SUT)を毎年作成し、IO表もここから適宜作成するという方式に移行しないのか？移行しない理由は何か？適切な判断か？
- (2)IO表を基礎として、コモディティー・フロー法によって求めるGDP(支出面)が今日もGDP統計の中心に位置する。国際標準となりつつある付加価値の合計値として求めるGDP(生産面)へ重点を移さないのか？移行しない理由は何か？適切な判断か？移行の主たる理由は、基礎となる1次統計のavailabilityや正確性・信頼性などの品質を重視しているとされる。

- (3)「サービス経済化」の急速な進展に対する関連統計整備の決定的遅れがGDP統計を含む経済統計全般の対応を強く制約してきたのではないか？「サービス分野」の生産量・価格に関する統計、その基礎となる“output”の定義と有効な情報収集システムなどの検討・整備の遅れなどが、(1)(2)の選択を制約しているかもしれない。(現行方式を維持することの結果にも重大な影響を与えているはずである。)結果として、産業別デフレーターの内容や使い方に関する不信、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」も放置されている。「サービス統計」の不在・不備と呼ばれる状況に、いかなる対応策を用意するか？対応策の具体的内容は？誰がどのようにして検討し結果を実行に移すか？放置するか？

所管行政とシステムとしての経済統計

- IO表やGDP統計の品質・信頼度の改善には、素材となる一次統計群（とりわけサービス分野の関連統計群）の充実・改善が大きく貢献するだろう。現状では、多くの一次統計が各作成主体（部署）の所属省庁の所管行政の一環として作成されている。このためもあって、経済統計が全体として1つのシステムを構成するという考え方は関係者間でも広くは共有されていない。この状況下で、各統計は1つのシステムの一環を構成するのだから・・・と強調しても、「協力」要請の現実化は容易でない。
- 促進法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を一義的な作成目的とする多くの1次統計（一部のセンサスなどを除けば、ほとんど例外はない？）について、この目的と、システムとしての経済統計の一環を構成するという位置づけとの適切なバランスを実現するための適切かつ有効な方策が重要な課題となる。極端な分散型という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。

- 統計委員会では・・・？その権限等のさらなる強化も・・・？
- (1) 諮問型である。ようやく最近になって、諮問型ではないケースについても、と仰いだした程度。各作成部署が、望むことのうち実現できそうなことについて「やっていいか・・・」と諮問するだけ？たとえば、上記の3つの課題に関する検討が「諮問」されることはありそうにない？
- (2) 各作成部署(が他の部署)に積極的に指示し、あるいは提案するというinitiativeは・・・？複数省庁が関与する課題に対する有効な「司令塔」・触媒・調整役は存在するか？有効に機能するか？
- (3) さらに、誰のため、何のためにというincentiveにも注目する必要がある？統計作成部署・・・(通常用語でいえば、producer or supply-side oriented)? そうであればuser or demand-side orientedな役割を期待するのは・・・(通常用語でいえば、利益相反)？
- すでに用意されている統計法第55条56条がほとんど使われてこなかったという観察事実を照らして、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その一環？
- 研究会で話題となった「課題」「問題」等の少なからぬ部分が「別表 今後5年間に講ずべき具体的施策」(『公的統計の整備に関する基本的な計画』に関する答申、統計委員会 平成20年12月)に列挙されており、その多くがほとんど手つかずのままの状態である。この状況に関する行政改革の観点からの検討・評価も重要だろう。

[参考]: “production approach”

- SNA93は“production approach”を推奨する(Wilson, 2006, p.122)。
- “SNA93 recommends that the level of GDP be derived using the value-added methods or the so-called ‘production approach’ and that the other measures be reconciled by allocating any statistical discrepancy to the lower-quality subaggregates of the income and expenditure methods. The allocation method used will depend on the relative quality of the elements of the statistical base. If the statistical discrepancies are not random but indicate bias, they are often used to identify gaps or emerging measurement issues in the statistical process.” “GDP is a measure of production” (93SNA, 1.69, p.16)である。--DP4, p.9
- Wilson, Karen [2006] “The Architecture of the System of National Accounts: A Three-Way International Comparison of Canada, Australia and the United Kingdom,” in Jorgenson, W. Dale, J. Steven Landefeld, and William D. Nordhaus eds. [2006] *A New Architecture for the U.S. National Accounts*, NBER, CRIW series 66.