

「EBPM 推進としての各種政府統計及び行政記録情報の特性を踏まえた整備に関する考察」

一橋大学大学院経済学研究科

米田 泰隆

1 研究の問題意識

EBPM¹は、経済政策の決定において中心的テーマの1つである。明確な契機となったのは、2016年秋にGDP等の経済統計の見直しを行う統計改革とセットでEBPMの検討を進めることと指摘される(三輪(2000)等)。2017年2月には、関係閣僚及び有識者から成る「統計改革推進会議」が設置され、同年5月に最終取りまとめとして「オープンデータ基本指針」が公表された。そこでは、各府省庁が保有するデータはすべてオープンデータとして公開することを原則とし、個人情報が含まれる又は法人・個人の権利利益を害するおそれがある等の理由によりオープンデータとして公開することが適当でない情報であっても、支障のあるデータ項目を除いて公開することないしは限定的な関係者間での共有を図る「限定公開」といった手法を積極的に活用することが明記された。同8月には、官民データ活用推進基本計画実行委員会会長決定にて「EBPM推進委員会」が発足し、統計等データを用いた事実・課題の把握、政策効果の予測・測定・評価による政策の改善、その基盤である統計等データの整備・改善を進めることを目的として、21の省庁代表者を交え検討を行うこととなった。2021年9月にはデジタル庁が発足し、EBPMの動きを更に加速・強化している。

オープンデータ基本指針を踏まえ、各省庁では、限られた資源を有効に活用して、国民により信頼される行政を展開するためにEBPMを推進する、という機運が一層高まっている。例えば、国税庁では、2021年11月から行政記録情報を用いた税務大学校との共同研究の公募を開始し、個別の税務データ用いたパネル分析への扉が遂に開かれた。個別の税務データを学術研究に利用したいというニーズ自体は従前から強くあったものの²、センシティブな税務情報を扱うため、国税庁は、学術利用であっても非常に慎重な対応を長らく行ってきた。その経緯もあり、2021年の国税庁の判断は、多くの研究者に驚きをもって迎えられると同時に、他省庁の一層のデータ整備・学術利用促進の流れを加速させ、日本における行政記録データに基づく研究が当たり前になる新時代への重要な分岐点という意義がある³。

¹ Evidence-based Policymaking の略で、エビデンス(根拠、証拠)に基づく政策立案のことをさす。

² 例えば八塩(2005)は、所得税の限界税率変化が課税所得に与える効果を、公表されている国税庁統計年報を用いて分析した際、文中で「diff-in-diffによる分析で本来用いられるべき課税所得のパネル・データは日本では入手できない」と述べている。

³ デジタル庁発足後に初めて開催された2021年11月4日のデータ戦略推進ワーキンググループ主査代理決定の第1回EBPM推進委員会でも国税庁の取り組みが報告され、大阪大学・大竹文雄委員や東京大学・川口大司委員より、国税庁の取り組みに対する賛辞と、この枠組みを応用し厚生労働省等他省庁も一層

日本が EBPM の第 1 歩を踏み出したとはいえ、大きな課題もある。それは、各種政府統計や行政記録情報は、各省庁の行政目的を達成するために収集・整備しているものであり、個票データに触れることができたとしても、必ずしもそのまま学術利用できるとは限らない点である。各種政府統計及び行政記録情報を学術研究に利用する際は、それらの作成目的、作成方法、集計オペレーションで生じやすいミス、サンプリングバイアス等の特性を踏まえた調整を実施し、丁寧に整備する必要があることが重要と解される。

2 本論文の貢献

本論文の貢献は、各章において、各種政府統計及び行政記録情報等の個別データを含む各データの特性を踏まえた調整を実施し、データ整備を行ったうえで分析した点にある。第 1 章では「地方公共団体消費状況等調査」（内閣府）、第 3 章では「国民生活基礎調査」（厚生労働省）、第 5 章では全国家計構造調査の前身にあたる「全国消費実態調査」（総務省統計局）といった政府統計の個票データを用いて分析している。第 2 章では、マクロ計数である「国民経済計算（SNA）」（内閣府）の住宅ローン支払利子に関して、「国家公務員共済事業統計年報」（財務省）、「金融経済統計月報」（日本銀行）、「農林年金 財務諸表」（農林漁業団体職員共済組合）等の個別データを用いて分析し、SNA 上の FISIM 調整前の支払利子のうち家計の持ち家分の金額を銀行、住宅金融支援機構、国家公務員共済組合等の貸出機関の種類別に推計する手法を提示している。第 4 章では「家計調査」（総務省統計局）と SNA における貯蓄の乖離について分析している。第 6 章では「民間給与実態統計調査」（国税庁）における非納税者の特性に関して分析している。第 7 章では、「中国総合社会調査（CGSS）」（中国社会调查网络（CSSN））・「日本版総合的社会調査（JGSS）」（大阪商業大学 JGSS 研究センター）の大規模マイクロデータを用いて分析している。

どんなに優れた理論モデルを用いて分析しても、データ特性を見誤ってしまうと、理論上想定される結論とは異なる分析結果となってしまうことがある。もちろん、例えばアメリカのデータで当てはまる理論が日本のデータでは当てはまらない場合、理論モデルに日本の特殊性が加味されていない、いわゆる欠落変数バイアス（OVB）の可能性もある。しかし、仮に日本のデータに「クセ」があるだけで、データに所定の調整を行うことで、理論モデル通りの結果が導かれることもあり得る。後者の場合、調整せずに分析した結果を元に「EBPM」と称して、誤った政策立案をすると、社会全体の厚生が改善するどころか、逆に悪化してしまうであろう。特性が異なる一つ一つのデータと丁寧に向き合い調整する重要性を、各章の様々な種類のデータを用いた分析を通じて改めて提示した点が、本論文の貢献といえる。

のデータ活用を期待する旨の発言があったことが議事要旨でも確認できる。

3 本論文の構成と各章の概要

本論文の構成は、次のとおりである。

- 序章 日本における EBPM 推進の経緯とその課題
- 第1章 四半期別一般政府収支の推計手法の開発—IMF「SDDS プラス」への対応に向けて—
- 第2章 2000年代の日本経済における住宅ローンの金利の分析—FISIMの観点から—
- 第3章 1990年代以降の所得税収変動要因についての定量的分析—国民生活基礎調査の個票データを用いたマイクロ・シミュレーション—
- 第4章 日本の「家計調査」と「国民経済計算(SNA)」における家計貯蓄率の乖離—1994年から2015年における日本の家計貯蓄率低下要因—
- 第5章 高齢者貯蓄の実態—『全国消費実態調査』の個票による分析—
- 第6章 住民税「非納税義務者」と所得税「非納税者」の相違—「税務データを用いた分配側GDPの試算」の再試算—
- 第7章 中国における幸福感とは何か？—中国総合社会調査(CGSS)および日本版総合的社会調査(JGSS)のマイクロデータを用いた分析—
- 終章 総括

序章は、本論文の問題意識、本論文の貢献及び本論文の構成と各章の概要を端的に整理し、本論文全体の要旨として執筆したものである。

第1章は、日本の様々な統計及び行政記録情報を組み合わせることで、IMFが定める国際基準「SDDS プラス」の要請に応え得る四半期別一般政府収支の推計手法を開発し、実際に試算を行うこと通じて推計手法の妥当性を検証することを目的としている。

四半期別GDP速報(通称「QE」)は、公表時に常にトップニュースで扱われ、内外の学者やエコノミストも注目している、「経済成長」に関する重要な経済指標である。一方、「財政状況」に関する重要な経済指標である「プライマリーバランス(基礎的財政収支)」に関しては、日本では2021年4月まで年度単位でしか公表されていなかった。仮に「経済成長」が著しくても、「プライマリーバランス」が悪化している場合、つまり政府の財政出動により「経済成長が見せかけられている」場合は、その国の経済は危機的状況といえる。その点を重視したIMFが「SDDS プラス」という枠組みを公表し、「プライマリーバランス」も四半期別に公表することを要請している。本章では統計法上の一般統計調査である「地方公共団体消費状況等調査」の個票データ等を組み込んで分析し、2021年4月から内閣府が公表している、速報性の高い四半期別財政収支の推計手法を確立した貢献がある。

第2章は、2001～2019年度の金融機関の種類別の住宅ローン利子の金額を示し、そのう

えで、推計値を「国民経済計算（SNA）」上の実績値と比較し、推計精度を確認することを目的としている。2001～2019年の推計値とSNA実績値の乖離額の平均は1,918億円、SNA実績値に対する適合率は96%となっており、本章の手法により、相当程度の推計精度で、銀行、住宅金融支援機構、国家公務員共済組合等の貸出機関の種類別住宅ローン利子を計算することが可能といえる。

SNAにおいて、2010～2016年度国民経済計算年報においては、FISIM調整前の支払利子のうち家計の持ち家分の金額が公表されていないが、本章の手法を用いれば、相当程度の推計精度で、家計が実際に支払った住宅ローンの金額を把握することができる。また、SNAのマクロの支払利子うち家計の持ち家分の金額を、所定の調整を行えば、貸出機関の種類別に分解可能なことを示した点も、日本の家計に関する分析をするうえでの貢献といえる。

第3章は、1990年代以降の所得税収変動要因について、「国民生活基礎調査」の個票データを用いて、制度改正や税制改正による効果の大きさについて定量的な分析を行うことを目的としている。こうした分析手法を用いることの意義は、所得税の税収変動要因について、制度改正や税制改正に起因する金額について、経済状況や人口構造の変化等の社会的要因の影響を踏まえた事後的な数値として把握することができる点にある。

第4章は、「国民経済計算（SNA）」と「家計調査」における家計貯蓄率の乖離の発生要因を解明することを目的としている。両統計の1994～2015年の平均乖離幅は、21.3%にものぼる。結果として、①対象となる家計の範囲の違い、②所得・消費の概念の違い、③家計調査の非標本誤差、によって乖離のうち平均93.2%部分は説明できることを示した。

現在、マクロデータでもミクロ的基礎が重要視されているが、データによって概念や定義が相違することはしばしばある。本研究では、所定の調整を行えば、マクロの貯蓄をミクロ化することができることを示し、日本の貯蓄に関する分析をするうえで大きな貢献がある。

第5章は、2009年の「全国消費実態調査」の個票を用いて、資産の取り崩し額・貯蓄額についてのバイアスを考慮した分析を行うこと等により、高齢者の貯蓄の実態を明らかにすることを目的としている。本章の主な分析結果は、（1）高齢者世帯のうち夫婦世帯及び単身世帯（以下、高齢独立世帯）は、平均的には就業している場合は貯蓄し、非就業の場合は資産を取り崩すこと、（2）非就業の場合の資産取り崩し額は月1.44万円と、「全国消費実態調査」の公表資料で示されている月9.75万円より明らかに小さいこと、（3）高齢者とその子どもが同居している世帯（以下、高齢者同居世帯）の同居高齢者は、就業・非就業にかかわらず概ね貯蓄していること、（4）高齢独立世帯については、所得階層が高いほど、資産階層が高いほど、年齢階層が高いほど、概ね貯蓄をする世帯の割合が高くなること、（5）高齢独立世帯について子供の有無で区分すると、子供がいる場合に貯蓄する世帯の割合が高くなること、である。

第6章では、住民税「非納税義務者」と所得税「非納税者」の相違について明確にしたうえで、「民間給与実態統計調査」を用いて分析している藤原・小川（2016）における税務データを用いた分配側GDPの試算の再試算を行った。

本章の分析の結果、まず、①主に住宅ローン控除等で所得税「非納税者」となった場合は住民税「非納税義務者」にはならないこと、②2014年の「国民生活基礎調査」（厚生労働省）における日本の平均世帯人員は2.49人である中で住民税「非納税義務者」となる給与収入金額は3人世帯であっても約191.5万以下であること及び③「民間給与実態統計調査」から推計した一人当たり平均給与収入の金額を住民税「非納税義務者」に乗じて計算するうえで、一人当たり平均給与収入の金額の計算上、所得税「非納税者」のうち200万円超から1,000万円以下のサンプルは除外することが適切である旨を指摘した。そのうえで、藤原・小川（2016）における税務データを用いた分配側GDPを再試算した結果、藤原・小川（2016）では実績値に対する試算値は1994～2014年度の21年間平均で9.4兆円上振れている一方、実績値に対する本章の試算値では1994～2014年度の21年間平均で0.6兆円の上振れに留まった。また、試算値を実績値で除して求めた「乖離率」で見ると、藤原・小川（2016）では1994～2014年度の21年間平均は104.4%であったのに対し、本章の試算値では100.4%となった。

第7章は、「中国総合社会調査（CGSS）」と「日本版総合的社会調査（JGSS）」の利用可能な最新年分のマイクロデータを用いたプロビット分析を行い、中国と日本の文化的な違いの比較検証することを目的としている。両国とも、年齢・性別・地域等の「属性」に近い者の平均所得との乖離が正に大きいほど幸福になるという、Easterlin（1995）が提示する「相対所得仮説」が、本章でも確認できた。一方で、日本では大学ダミーが有意ではないこと、中国では離婚ダミーが有意ではないこと等が観察され、大学進学率が多い日本や、離婚の多い中国の文化的相違を、データに基づき指摘することができた。

終章は、本論文の結論について論じる。

4 総括

EBPMを推進するためには、各種政府統計及び行政記録情報等の特性に関する整備の研究蓄積が積み重なり、広く学術の場でも特性や調整方法が共有されることが望ましいと考える。森川（2017）において、政策実務者自身EBPが実行されていないことを認識しており、EBPの慣行や組織風土が政策現場に乏しいことが指摘されている。より多くの人々に信頼される社会科学としての定量的分析となるためには、優れた理論モデルとともに、特性を調整

したデータが必須である。未調整データで分析した「エビデンス」による誤った政策立案がなされないよう、引き続き EBPM 推進としての各種政府統計及び行政記録情報の特性を踏まえた整備に関し、微力を捧げ、貢献してまいりたい。

<参考>各章の元となっている論文の公表先等

章	公表先等
第1章 四半期別一般政府収支の推計手法の開発—IMF「SDDS プラス」への対応に向けて—	2019年7月刊行の内閣府経済社会総合研究所「季刊国民経済計算」第165号 pp. 15-33 に掲載された米田（2019）を加筆・修正
第2章 2000年代の日本経済における住宅ローンの金利の分析—FISIMの観点から—	2021年7月刊行の跡見学園女子大学「マネジメント学部紀要」第32号 pp. 101-112 に掲載された米田（2021）を加筆・修正
第3章 1990年代以降の所得税収変動要因についての定量的分析—国民生活基礎調査の個票データを用いたマイクロ・シミュレーション—	2013年7月刊行の財務省「ファイナンス」pp. 69-76 に掲載された米田（2013）を加筆・修正
第4章 日本の「家計調査」と「国民経済計算(SNA)」における家計貯蓄率の乖離—1994年から2015年における日本の家計貯蓄率低下要因—	2018年7月刊行の財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」平成30年第2号（通巻134号）pp. 191-205 に掲載された宇南山・米田（2018）を加筆・修正
第5章 高齢者貯蓄の実態—『全国消費実態調査』の個票による分析—	2018年7月刊行の財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」平成30年第2号（通巻134号）pp. 133-166 に掲載された中澤・菊田・米田（2018）を加筆・修正
第6章 住民税「非納税義務者」と所得税「非納税者」の相違—「税務データを用いた分配側GDPの試算」の再試算—	本博士論文のために執筆したもの
第7章 中国における幸福感とは何か？—中国総合社会調査(CGSS)および日本版総合社会調査(JGSS)のマイクロデータを用いた分析—	2017年12月刊行の中国経済経営学会「中国経済経営研究」第1巻第2号（通巻2号）pp. 18-37 に掲載された米田・黎（2017）を加筆・修正

要旨 参考文献

<英文>

Easterlin, R. A. (1995). "Will raising the incomes of all increase the happiness of all?" *Journal of Economic Behavior and Organization*, 27, 1-34.

<邦文>

三輪芳朗 (2000) 「日本政府の EBPM 推進の取り組み, その開始から現状に至る過程— 大橋弘編 [2020] 『EBPM の経済学: エビデンスを重視した政策立案』(東京大学出版会) の刊行を契機に —」、*経済学論集* 83-1、pp. 55-12.

八塩裕之 (2005)、「所得税の限界税率変化が課税所得に与える効果—日本の事業所得者のケース—」、*一橋論叢*第 134 巻第 6 号平成 17 年 12 月号、pp. 1135-1158、一橋大学.