

## 政策立案に資する統計の整備と活用に関する基盤構築への提言

平成 29 年 5 月 11 日

自由民主党政務調査会

### はじめに

「経済成長」と「社会のゆたかさ」は、車の両輪である。双方を世界でも有数の先進国として共に高い水準で実現することが、我が国の政治に求められている役割である。このため、われわれ政治の現場に身をおく者は、過去からの延長線上の議論の微修正や、個人の特定の視野からの感覚・経験に立脚した政策論のみならず、これを超えて、この数年で格段に進化している ICT や AI も活用しながら、より広く統計データに立脚した議論を展開することが求められている。

この点、我が国の統計は、これまで各府省において、所管の政策ニーズともリンクしつつ詳細な形で作成され、また、国際的にも珍しく、月次や四半期という高頻度で個人消費や設備投資を買い手側から把握する統計が存在するという特長がある。また、国際基準の下で、各種の統計を元に作成される GDP 統計は、不断に精度向上に努めながら、近年は、経済成長の源泉となる R & D 投資を計上するなど時代を踏まえた改善がなされてきている。

しかしながら、現在、政策議論の基盤としての我が国の統計、そしてこれを巡る環境は厳しい課題に直面している。まず、新たなサービスの広がりなど経済社会が急速に変化する中で、統計がその変化を必ずしも正確に把握しきれていないとの指摘がある。その背景には、精度の高い統計作成を担う人材が量・質ともに縮小傾向にあり、新たな課題に対応できないという問題や、統計報告者の負担感の高まりと意識の変化により、十分な

回答を得ることが難しくなっているなどの問題がある。また、例えば、「家計調査」のような統計において、ICTやビッグデータの活用が十分でなく、消費の実態を必ずしも捉えきれていないという側面もある。加えて、GDP統計については、その精度が元となる各統計に大きく依存してしまうほか、一部の知的財産のように日本経済をリードする分野の反映が十分ではないという課題がある。

また、GDPという量や金額のモノサシは、「経済成長」の計測には適しても、「社会のゆたかさ」を表すものではないため、そもそも政治が参照する統計としてはこれだけでは十分とは言えない。この数年、議論が進んでいる「格差」の問題も、GDPでは計測することができないことは言うまでもない。また、経済における金融資産や無形資産などのストックの重要性の高まりや高齢化を背景に、GDPだけでは論じられない事象も多くなっている。

さらには、質の高い統計作成を支える人材の不足に加え、ビッグデータ時代にあつて、多様な統計データを効率的・効果的に政策立案に活用する基盤がハード・ソフト両面で不足しているという現状もある。

こうした問題意識の下、政務調査会の下に「新経済指標検討プロジェクトチーム」（以下「PT」という。）を設け、昨年10月発足以来、9回にわたり有識者を招いて精力的な議論を行ってきた。

こうした議論を踏まえ、今般、

- ① よりの確な経済実態の捕捉のための統計手法の改善
  - ② 経済社会の変化に対応した新たなGDP統計基準の整備
  - ③ GDPを補完し政策立案に利用可能な多面的な「ゆたかさ」を表す指標群の構築
  - ④ これらの基盤としての統計作成・活用体制の整備
- という4つの視点から、以下の提言を取りまとめる。

## 1. 経済実態をよりの確に捉えるための統計手法の改善

「経済成長」に向けた政策立案のためには、より正確な景気判断や経済構造の把握が不可欠であり、GDPを中心とする経済統計は、その基盤を成すものである。しかしながら、我が国の経済統計については、新たなサービスの広がりなど日々変化する生き物としての経済の動向を必ずしも的確に把握できていないとの指摘がある。とりわけ、シェアリングにみられるように、消費の重心が「所有」から「利用」に移り、モノやサービスが限界コストゼロで提供される社会に変容していく中で、価値をどのように計測するかは、先進国共通の課題となっている。しかしながら、我が国では、高度な統計作成を担う人材が量・質ともに縮小傾向にあることもあり、こうした課題への的確な対応が難しくなっている。

こうした問題意識と軌を一にする形で、政府の経済財政諮問会議においては、昨年末、「統計改革の基本方針」（以下、「基本方針」）がとりまとめられた。「基本方針」においては、①GDP統計に用いられる基礎統計の改善、②GDP統計の加工・推計手法の改善、③ビッグデータを含む新たなデータ源の活用等の経済統計改善に向けた詳細な取組方針が盛り込まれたところである。政府・日本銀行に対しては、「基本方針」に掲げられた各施策を確実に実施し、GDP統計を軸とした経済統計の改善を実現させることを強く求める。

その際、以下の点については、特に重視している点であり、PTにおいて政府の取組状況について今後ともフォローアップしていくこととする。

### （1）四半期別GDP速報（QE）の精度改善

QEの個人消費の推計に用いられる「家計調査」や、設備投資や在庫変動の推計に用いられる「法人企業統計調査」については、オンライン回答システムの整備等ICTの積極的活用により精度向上を図

ることが重要である。「法人企業統計調査」については、1次QEから2次QEにかけてのGDP成長率の改定の最大の要因であることから、経済界と緊密に連携しつつ、1次QEに間に合うタイミングへの公表早期化を目指すべきである。

QEの加工・推計の課題として、「家計調査」や「法人企業統計調査」といった買い手側統計と売り手側統計の双方を活用して推計する個人消費や設備投資について、QE時点でその動向をよりの確に捉えられるよう、基礎統計の加工方法を早急に見直す必要がある。

## (2) 迅速かつ精緻な意思決定に資するビッグデータの活用推進

POSデータや共通ポイントカードの購入履歴、クレジットカードの決済履歴データ等のビッグデータは、早期の景気判断やそれに基づく意思決定への活用のポテンシャルが極めて大きい新たなデータ源である。実際、民間企業では、こうしたビッグデータを活用した独自の指標を開発し、その利用も広がっている。

政府においても、対象範囲の制約などビッグデータの持つ特性を十分考慮した上で、各種の経済統計と合わせて総合的に活用することで、個人消費や物価動向等の迅速かつ精緻な判断や、地域経済動向の的確な把握を行い、政策立案につなげることが必要である。

## (3) 広範なサービス分野を横断的に捕捉する統計の整備

モノの大量生産・大量消費の時代から、経済のサービス化・ソフト化が進み、今やサービス分野はGDPの7割超を占める中で、その動向や構造を横断的・包括的に把握する統計が整備されているとは言い難い。GDP統計のより精緻な推計に活かすとともに、成長戦略の要である生産性の的確な把握に資するよう、スポーツや文化、レジャーなど広範なサービス分野を包含する統計を整備することが肝要で

ある。

また、民泊などのシェアリング・エコノミーをはじめ、さまざまな新たなサービスが生まれ、広がりを見せる中で、その動向を的確に把握するための統計手法の研究・開発も積極的に進めるべきである。

## 2. 経済社会の変化に対応した新たな統計基準の整備

GDP統計（国民経済計算：SNA）は、国際的な議論を経て、国連で採択される国際基準に準拠して、各国政府機関が、国際比較可能な形で、自国の統計として整備する統計である。最新の国際基準である「2008 SNA」では、経済活動に対する知的財産が果たす役割の高まりを踏まえ、研究開発支出（R&D）を投資としてGDPに含める等の改定が行われた。我が国のGDP統計（JSNA）においては、約5年毎に基準改定を行っているが、昨年末の最新の基準改定の際に、主要先進国と同様に、R&Dの反映を含む2008 SNAへの移行を行い、結果として、企業の認識する投資活動との整合性も高まった。

経済社会が急速に変化する中で、経済の実態をよりの確に把握するためには、今後とも、国際基準の枠組みの中で、新分野のGDP統計への取込みの努力を不断に行うことが重要である。これは、決してGDPを「嵩上げ」することが目的ではなく、国際的な合意の下で、GDPというフローのみならず国富のようなストックを含め、日本経済をリードしている新たな分野を的確に反映し、GDP統計をより有用なものにするという問題意識に基づくものである。こうした統計をモノサシとして活用することにより、政策的にも光を当て、新たな分野への投資を促す効果も期待される。

こうした認識の下、政府に対し、以下の二点を提言するとともに、PTにおいて政府の取組をフォローアップしていくこととする。

## (1) 新たな知的財産のGDP統計への取込み

第一に、GDPに含まれる要素として、2008SNAで許容されている範囲を最大限追求し、可能な限り未計上の分野を取り込むことである。具体的には、政府は、平成32年度中を目途とするJSNAの次の基準改定での実現を目指して、欧州や米国と同様、知的財産の一環として、日本の強みであるソフトパワーの源泉を表す映画・アニメといった娯楽作品の原本(オリジナル)への支出をGDPの構成要素である投資に含めるとともに、その蓄積を固定資産として国富に含める取組を進めるべきである。

## (2) 将来の国際基準策定に向けた国際議論への積極的参画

「ポスト2008SNA」に向けた国際議論は緒に就いたばかりであるが、これまでの国際基準の策定サイクルを考慮すれば、2020年代中頃にはSNAの新たな国際基準が策定される可能性がある。国際基準づくりは、一国のGDPや国富のありようを規定する意味で極めて重要であり、我が国として、そのプロセスにより積極的に関与する余地がある。

このため、政府においては、4. で述べるように国際議論に貢献できる質の高い専門家人材を育成するとともに、フローやストックにおける新分野の取込みに関する研究を推進し、その成果を踏まえつつ、将来の国際基準策定に向けた国際議論において積極的な意見表明を行うなど、コミットメントを強化していくべきである

### 3. GDPを補完する人々の幸福感・効用に寄与する指標群の構築

「ゆたかな社会」が実現しているか、すなわち生活の質（QOL）が向上しているかは、GDPだけで測ることはできない。人々の幸福感・効用を表す多面的な複数の指標をダッシュボード（指標群）として構築し、国際的に見た日本の強みや弱点を分析することにより、QOLの改善に向けた政策立案に活用することが考えられる。以下に、その実現に向けた考え方を提案する。

#### （1）GDPの限界と人々の幸福感

我が国が、「経済成長」とともに車の両輪として高みを目指すべき「ゆたかな社会」、すなわちQOLが高く、多くの人々が幸せに暮らせる社会は、経済取引の量や金額を示すGDPだけでは計測できないものであり、これを補完し、ゆたかな社会の実現のための政策立案に利用可能な別途の指標を整備することが重要である。

アンケート調査などを通じて収集される「幸福感」や「満足感」は、人々の豊かさについての肌感覚に近いことから、GDPを補完する指標として期待される面もある。しかしながら、こうした主観的指標は、中庸を好むなどの国民性を反映しがちであること、身近な他者との比較に影響されやすいこと等から、国家間や集団間の直接的な比較は適当ではなく、主観的幸福度をそのまま政策目標とすることは望ましくない。むしろ、幸福感に影響を与えるような多面的な指標群を構築し、活用することが有用である。

#### （2）「ダッシュボード」による真にゆたかな社会の構築

様々な分野における豊かさを国家間・集団間で比較可能な形で測定した指標であれば、政策目標として活用することが可能となる。そ

の際、複数の指標を合成し、単一指標を作成するアプローチも、分かりやすさの観点からはありうるが、本来比較不可能なものを比較している恐れがあり、政策目標に適さない。

一方、多面的な指標をそのまま提示し、総合的に俯瞰する「ダッシュボード型」による指標群の構築は、一国や地域ごとの強みや弱点を発見し、強みについては成功事例の発掘と共有、弱点についてはその克服のための政策立案につなげられるという点で望ましいアプローチであり、ゆたかさ指標のあり方として国際標準である。また、時系列的に比較可能な形で指標を整備することにより、「社会のゆたかさ」の改善度合いや改善を阻害している要因の分析、これに基づく望ましい政策のあり方の議論への展開が可能となる。

こうしたダッシュボードにより「社会のゆたかさ」を計測するアプローチについては、国際機関を含め、官民を問わず様々な取組や提言がなされている。例えば、OECDでは、所得と富、雇用と並び、教育、健康状態、治安等の11の領域における24の指標から構成された「より良い暮らし指標（BLI）」が国際比較可能な形で整備されている。また、我が国の経済団体からも、経済分野と並び、育児・教育や社会の持続性等の非経済分野を包摂した指標群を構築すべきとの提言がなされている。さらに、国連大学では、人工資本、人的資本、自然資本といったGDP統計の枠にとどまらない多様なストック面の豊かさに着目し、包括的な富を計測する試みも行われている。

これらの取組からは、「社会のゆたかさ」を測定する上で、経済的な所得や富に加えて、心身の健康、人々間の信頼感、暮らしの安全安心、雇用の安定、ワークライフバランス、豊かな自然などを捉えることの重要性が浮かび上がる。我が国の「社会のゆたかさ」を表す指標群として活用するためには、国際機関の取組や経済団体の提案、学術的な研究成果等を参考にしつつ、我が国の実情をより反映させ、格



差や高齢者の社会参画、企業の社会責任投資・E S G投資などの指標も含め、国民参加型の仕組みも念頭に世代による幸福の価値観の違いも考慮した指標の追加・修正を行うことが重要である。経年変化が追跡可能な形で、日本として目指すべき経済社会の姿のメルクマールとなる分野の指標群（「ゆたかさダッシュボード」（仮称））を検討し、これをダッシュボードとして、「ゆたかな社会」の実現のための政策立案に活かすことを目指すべきである。

#### 4. 国際的に見劣りしない水準の統計作成・活用基盤の構築

I C T技術の発展や経済のサービス化等の経済社会環境の変化に対応した質の高い統計を作成していくためには、その重要な基盤として、統計部門の人材の充実に加え、統計の作成・活用を支えるハード・ソフト両面のインフラの整備が重要である。

特に、優秀な統計人材の質量ともに飛躍的な増加が必要不可欠である。

しかしながら、我が国においては、長年にわたる行財政改革を背景に、国・地方の統計職員は大幅に減少しており、例えば、国の統計職員については、この10年で6割以上減少<sup>1</sup>するなど、統計作成を支える人材の基盤が著しく脆弱化している。また、質の面でも、これまで各省に数多くいた経験豊富な職員の退職が進み、統計作成現場における専門的な知識や技術の継承が失われつつある。

こうした中で、政府の統計部門は、ビッグデータや行政記録情報など新しいデータソースへの対応や、E B P M（証拠に基づく政策立案）の要請など、新たな課題への対応を迫られており、政府の統計人材にはこれまで以上に専門的な能力が求められている。また、経済社会の変化に応じて政

---

<sup>1</sup> 平成18年度から28年度まで、農林水産統計職員は85%、農林水産以外では16%減少した（この間の国の行政機関の定員減は10%）。

策立案に必要なかつ的確な統計を、連続性を確保しつつ作成する体制が必要である。

さらに、幹部職員を含め一般行政職員についても、統計を適切に解釈し、的確に政策立案に活用することのできる基本的な統計リテラシーが必要である。行政においては、精度の高い各種統計やビッグデータなど多様なデータ源を十分な統計リテラシーをもって最大限活用して分析を行う体制を整え、メリット・デメリットの分析を含む政策の選択肢を提示することが期待される。

加えて、ビッグデータを含め統計データについて、府省間、地方公共団体との間のリンケージや相互利活用などを進める基盤を整備していくことも重要な課題である。

統計データは、民間企業にとっても重要な資源である。民間部門においても統計データを十分に利活用できる環境を整え、我が国全体としての厚生を高める基盤を整備する必要がある。

現在、官房長官を議長とする政府の統計改革推進会議において、政府の統計部門の基盤強化やEBPMの推進の観点からの統計人材の確保に向けた議論が行われているところであるが、政府における検討と歩調を合わせ、以下の取組について提言する。

(1) 時代に合った高精度の統計作成、国際基準作りに資する人材の育成

現在の脆弱な統計作成部門の体制を強化し、時代に合った精度の高い統計の作成に資する分厚い人材層を政府部内に構築していくためには、まずは、長年続いてきた統計部門の人員・予算の減少に歯止めをかけ、必要な人員増を図ることにより十分なりソースを確保するとともに、中長期的な視点から人材育成に取り組んでいくことが必要である。このため、統計専門家のためのポストの整備、民間研究者やOBの活用も含めた人材の確保、統計専門家としての人事ロー

テーションや処遇、研究機関等との人事交流といった統計人材の確保・育成に関する指針を持って、全省的に取組を進めていくべきである。

また、2（2）で述べたように、我が国は、これまでSNAを始めとする統計の国際的な基準やガイドライン策定プロセスに、必ずしも十分積極的に関与してこなかったが、その背景には、統計リソースの制約に加え、政府部内でそもそも国際的な議論に対応できるような人材の育成を十分に行ってこなかったことがある。このため、政府職員の国際機関の統計部門への派遣や、留学制度を活用した統計関係の学位取得の促進等を通じて、国際的に統計基準作りに参画できる人材の養成を進めるべきである。

## （2）ビッグデータ時代に対応した環境・体制整備

今後、政府においてもビッグデータを積極的に政策立案等に活用していくに当たっては、これまでの人材とは異なる専門性を持った人材の育成が必要となる。具体的には、AI等によるビッグデータの解析能力を持った専門人材や、データ解析手法を政策立案や政策の選択肢の提示など政策形成に活用していく人材（コーディネーター）が必要となる。こうした人材は、民間部門を含め、我が国では絶対数が不足している人材であり、政府においても、専門知識を持った職員の採用・育成と民間の専門家の活用を組み合わせながら、人材の養成を図っていくべきである。

こうした人材育成とともに、AI等を通じた効率的・効果的なビッグデータ解析を支えるインフラなどビッグデータの適切な利用のための環境整備のほか、国の府省庁間、さらには国・地方自治体間を視野に入れた、ビッグデータを含む保有データのリンケージや相互利活用、情報システムに係る規格の整備や互換性の確保など統計プラ

ットフォームの整備が肝要である。

### (3) 大学における統計・データサイエンス教育の拡充

質の高い統計の作成に係る人材の確保に向けては、政府部内での人材育成に加え、大学等の高等教育機関の役割が重要である。しかしながら、統計学部が主要な大学に置かれている欧米の現状と比較して、我が国では、本年4月に滋賀大学にデータサイエンス学部が設置されるまで、大学に統計を専門とする学部がないなど、取組は遅れてきた。大学における統計やデータサイエンスを専門とする学部やコースの設置を促進すること等により、最先端の知識や技術の習得を後押しし、高度な統計人材のプールの拡大を図っていくべきである。その際、地方創生の観点から、地方大学や地方キャンパスで地域の統計分析を行うなど、社会人も含め統計人材を育成するための実践的教育も有益である。

また、政府部門、民間企業における全般的な統計リテラシーを高める観点から、法学部、経済学部をはじめ社会科学系の学部における統計に係る講座も充実させるべきである。

### (4) 立法府における統計活用基盤の強化

ビッグデータを含む統計データの政策立案への活用は、行政のみに留まるものではない。立法府においても、統計データを政策立案に活用するための基盤を強化することが必要である。具体的には、データに基づく政策分析や政策の選択肢の内容を十分に理解・吟味し、的確な政策決定につなげることができるよう、立法府を支える人材について統計リテラシーの質・量両面の向上が求められる。