

# ユーザーから見た政府統計の 二次的利用 ——評価と課題

森川 正之

(経済産業研究所特別上席研究員／機械振興協会経済研究所長)

本稿は、政府統計のユーザーの視点から、日本の経済学の実証研究におけるマイクロデータ利用の状況をエビデンスに基づいて概観するとともに、政府統計の二次的利用の意義や課題を考察する。過去20年間に学術研究における政府統計マイクロデータ利用の仕組みが整備されてきた。特に2010年代半ば以降は、証拠に基づく政策立案(EBPM)と統計制度改革が連動する形で進められ、二次的利用の制度はさらに改善した。実際、政府統計マイクロデータを用いた研究論文は増加している。日本のデータを用いた国際的にも評価される実証研究を増やしていくため、データ提供に要する期間の短縮、審査の簡素化などを通じて、政府統計の二次的利用のハードルをさらに低くすることが期待される。ただし、EBPMをさらに推進するためには、政府統計の二次的利用拡大と同時に、政策・行政情報を広く公開して多くの研究者が利用できるようにすることが望ましい。

## 目次

- I 序論
- II EBPMと政府統計の二次的利用拡大
- III 実証研究における政府統計マイクロデータ利用
- IV マイクロデータ利用とEBPM
- V 評価と課題

## I 序論

コンピューターの計算能力向上や計量分析の技術進歩を背景に、社会科学において個人や企業のマイクロデータを利用した研究が一般化している。経済学の主要学術誌に公刊された論文を見ると、世界的に理論研究から実証研究へのシフトが続いている。Angrist et al. (2017)によれば、主要学術誌における実証論文のシェアは1980年代半ばに30%強だったが、2010年代半ばには55%を超えている。それら実証研究では、当然のことながら各国の政府統計マイクロデータが活用されている。

近年、証拠に基づく政策立案(EBPM)への要請が高まるのと並行して、日本でも政府統計の二次的利用の範囲が広がられてきており、それを用いた研究が増えている<sup>1)</sup>。後述するように独立行政法人経済産業研究所(RIETI)は、2001年の発足以来、政府統計のマイクロデータを利用した実証研究を積極的に行ってきており、日本における実証経済分析の拠点の1つになっている。筆者自身もRIETIで研究を行う中、企業や事業所を対象としたものを中心に多くの政府統計マイクロデータを活用してきた。もちろん大学を拠点とする研究者も政府統計マイクロデータを利用した研究を活発に行うようになっており、そうした研究の成果が国際的な学術誌に掲載されることも増えている。

1990年代後半に筆者は『中小企業白書』(中小企業庁1999)の執筆責任者を務め、また、中小企業基本法改正のための基礎資料作成に携わった。その際、「事業所・企業統計」「企業活動基本調査」「工業統計調査」「商業統計調査」「法人企業

統計調査」「賃金構造基本統計調査」など多くの政府統計の二次的利用——当時は「目的外利用」ないし「再編加工」と表現されていた——を行った。政府統計のマイクロデータを利用することで訴求力の高い分析が可能になること、法改正に有用なエビデンスが得られることを実感した。当時は政策実務で政府統計マイクロデータを利用するのは珍しかったが、最近では白書、審議会・研究会の報告書などを作成する過程で、政府統計マイクロデータを使った分析を行う政策実務者が増えている印象があり、好ましいことだと思っている。

私自身はEBPMにとって、因果推論の手法を用いた事後的な政策評価研究だけでなく、政策立案のヒントになるようなファクト・ファインディング型の実証研究も重要だと考えている。Evidence-Informed Policy Makingと言われることもある。例えば、規模の経済性、スピルオーバー効果、借入制約などさまざまな「市場の失敗」を明らかにすることは、政策立案にとって重要なインプットであり、そうした研究においてもマイクロデータ利用が不可欠である。大橋編(2020)は、EBPMを「客観的な証拠を重視する政策立案」と表現し、統計的な因果推論に基づく過去の政策評価に囚われすぎることではないという趣旨のことを述べており、同感である。

最近の日本ではEBPMとの関連で政府統計の二次的利用拡大が進められてきたが、本稿では、EBPMとの関係に留意しつつ狭義の政策評価研究以外のものを含めて経済学の実証研究におけるマイクロデータ利用の状況を概観する。そして政府統計マイクロデータのユーザーとして、また、RIETIの研究マネジメントに長く携わってきた立場から、二次的利用の意義や課題を考察する<sup>2)</sup>。

以下、Ⅱではこの約20年間の政府統計の二次的利用拡大について、EBPMとの関連を含めて振り返る。Ⅲでは経済学の実証研究における政府統計マイクロデータの利用実態を、エビデンスに基づいて概観する。Ⅳでは、EBPMと政府統計の二次的利用の関係について、RIETIでの経験をもとに考察する。最後にⅤでこれまでの二次的利用の状況を評価するとともに課題としてありうることを述べる。

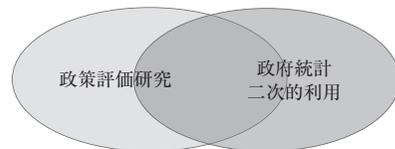
## Ⅱ EBPMと政府統計の二次的利用拡大

### 1 政策評価と統計制度改革

この20年ほどの間、政策評価ないしEBPMと統計制度改革は連動しつつ進められてきた。日本では「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の成立(2001年)が政策評価の大きな歴史的イベントだった。その後、欧米主要国におけるEBPMの進展を追う形で政策の事後評価、特に因果推論の手法を用いた実証分析への関心が高まった<sup>3)</sup>。日本における政策評価やEBPMをめぐる経緯についてはいくつかの文献があり(大橋編2020; 杉谷2022, 2024)、統計制度改革の側から整理したものとしては西村・山澤・肥後(2020)が有益である。

二次的利用を含めた統計制度改革は、2000年代半ばと2010年代後半の2つの波があり、いずれも統計法の改正を伴った。もちろん政府統計を利用しない政策評価研究も多いし、逆に政策評価に直接関係しない政府統計の二次的利用も多く、一対一対応というわけではない(図1参照)。しかし、政府統計マイクロデータの利用可能性の拡大は政策評価の実証研究をやりやすくする一方、政策評価研究の活発化がマイクロデータ利用のニーズを高めるという補完的な関係がある。この図の重なり部分が拡大するわけである。

図1 政策評価研究と政府統計二次的利用



### 2 2000年代半ばの動向

2000年代半ばの第一の波は、経済財政諮問会議での統計改革の議論が端緒となり、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針(骨太方針)2004」で既存統計の抜本的な見直しと必要な分野の統計充実が謳われた。そして「骨太方針2005」は、「統計整備に関する『司令塔』機能の強化等のために、統計法制度を抜本的に見直す」「産業

構造の変化等に対応した統計を整備する」こととした。ただし、この時点では、二次的利用は必ずしも議論の中心ではなかったように見える。

これを受けて統計制度改革検討委員会が発足し、2006年6月に最終報告がまとめられた。ここでは、「利用目的を行政利用に限定することなく学術研究目的も含めて統計データの二次的利用が一層促進されるよう、新たな法制度の中で明確に位置づけて必要な規律を整備すること」と書かれている。また、証拠に基づく政策立案(EBPM)の考え方が重要になっていることへの言及もあり、統計改革とEBPMの関連が明示された。この委員会と並行して政府統計の二次的利用に力点を置いて検討を進めた総務省「統計法制度に関する研究会」がほぼ同じタイミングで報告書をまとめた。これらを受けて2007年に統計法が全面的に改正された。改正法に基づく「公的統計の整備に関する基本的な計画(第I期)」(2009年)にも、行政において「証拠に基づく政策立案(EBPM)」への要請が高まっているという記述が見られる。

この改正によって学術研究目的での二次的利用の枠組みが整備され、2008年末には「調査票情報の提供に関するガイドライン」(総務省)が作られた。公的機関からの委託や科学研究費補助金(以下、「科研費」と略す)に基づく研究などの制限はあったが、研究者がマイクロデータを利用する裾野が広がった。また、従来なかったオーダーメイド集計、匿名データの作成・提供が開始された。現時点では「国勢調査」「就業構造基本調査」「賃金構造基本統計調査」「国民生活基礎調査」など、個人(労働者)や世帯単位の統計調査の匿名データが利用可能である。他方、企業や事業所の統計調査は匿名化が難しいこともあって対象になっていない。

### 3 2010年代後半の動向

2010年代後半の第二の波は、経済財政諮問会議が決定した「統計改革の基本方針」(2016年12月)が端緒となり、EBPMと統計改革の関連がより強調された。すなわち、この決定は、基本的考え方として経済統計はEBPMを支える基礎と

なると述べた上で、「政府全体におけるEBPMの定着、国民のニーズへの対応等の統計行政部門を超えた見地から推進するため、関係官僚等で構成する統計改革推進会議を設け、改革の大きな方向性を取りまとめるとともに、改革の進捗状況をチェックする」こととした。

これを受けて内閣官房長官をトップとする統計改革推進会議が設置され、2017年5月にEBPM推進体制の構築、ユーザーの視点に立った統計関係法制の見直し、データ提供の判断のガイドライン策定などを内容とする最終とりまとめを行った。「ユーザーの視点」という表現が入っていることが注目される。そして「骨太方針2017」は、「証拠に基づく政策立案(EBPM)と統計の改革を車の両輪として、一体的に推進する」とした。これを受けて内閣官房にEBPM推進委員会が設置され、各省でEBPM統括責任者が任命された。

2018年3月に閣議決定された「公的統計の整備に関する基本的な計画(第III期)」は、「公的統計は、証拠に基づく政策立案(EBPM)を支える基礎であり、行政における政策評価、学術研究及び産業創造に積極的な貢献を果たすという役割が求められている」と記している<sup>4)</sup>。そして2018年5月には統計法の第二次全面改正が行われ、政府統計の二次的利用の範囲を、科研費を使った研究など公益性の高いもの以外の一般の研究にも拡大するとともに、オンサイト利用の仕組みが作られた。本稿執筆時点で独立行政法人統計センターをはじめ全国に22のオンサイト施設がある。

最近では、「規制改革実施計画」(2023年6月)が、公的統計の調査票情報の二次的利用の迅速化・円滑化のため、審査の標準化、研究者等の負担軽減、審査期間の短縮、リモートアクセス、紐付けの改善などを盛り込んだ。政府統計を対象としたものではないが、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画2024年改訂版」(2024年6月)は、行政保有データの利用制約の緩和を打ち出した。政策評価の実証研究では政府統計だけでなく行政データの利用が重要なので、今後の展開が期待される。

以上のように、この20年間に政府統計の研究目的での二次的利用環境は、2回の統計法大改正

などによって制度的には相当に改善してきたと言えるだろう。

#### 4 EBPM への国民の見方

ところで、EBPM と統計制度改革が並行して進められてきた中、国民は日本の EBPM の状況をどう見ているのだろうか。筆者が就労者に対して行った 2 回の調査の結果をまとめたのが表 1 である<sup>5)</sup>。EBPM の必要性についての設問は、「あなたは、エビデンス（科学的根拠）に基づく政策形成（EBPM）が必要だと思えますか」で、EBPM の実行状況についての設問は、「あなたは、エビデンスに基づく政策形成（EBPM）が、日本で現実にとどの程度行われていると思えますか」である。もちろん一般国民が対象なので、現実の行政や学術研究の動きをあまり知らない可能性が高いことを割り引いて解釈する必要があり、実際、「何とも言えない／わからない」という回答がかなり多い。しかし、2024 年の調査では「必要」「ある程度必要」を合わせて過半数になっており、2016 年に行った調査の同じ設問への回答と比較して EBPM の必要性への認識はいくぶん高まっているように見える（同表（1）欄）。

表 1 EBPM の必要性と実行状況への国民の見方

	2016 年	2024 年
(1) EBPM の必要性		
必要だと思う	13.5%	16.0%
ある程度必要だと思う	29.0%	36.4%
何とも言えない／わからない	49.2%	34.0%
あまり必要ではないと思う	7.0%	10.7%
全く必要ではないと思う	1.3%	2.9%
(2) EBPM の現実の実行状況		
行われていると思う	1.6%	1.9%
ある程度行われていると思う	10.8%	18.4%
何とも言えない／わからない	49.3%	38.1%
あまり行われていないと思う	29.6%	33.7%
全く行われていないと思う	8.7%	7.9%

注：対象は就労者である。2016 年 N=6579 人、2024 年 N=8633 人。

一方、EBPM の実施状況についての回答（同表（2）欄）は、「行われている」「ある程度行われている」を合わせて約 2 割であり、「あまり行われていない」「全く行われていない」を合わせた約 4 割よりもずっと少ない。2016 年の調査結果と比較するとポジティブな回答がわずかに増加している

ものの、総じて大きな変化は見られない。EBPM の必要性についての認識は高まっているが、現実の実行状況への見方は厳しい。EBPM への取り組みを進めるだけでなく、その意義や効果を周知する一層の努力が必要である。

特に税制、社会保障制度、労働市場制度など国民が高い関心を持つ政策 이슈について、政府統計も活用しつつ実証的なエビデンスを積み上げ、それを具体的な政策に反映していくこと、また、政策がどのようなエビデンスに基づいて改廃されたのかをわかりやすく示していくことが必要である。内外の既存のエビデンスから見て有効性が乏しいあるいは副作用の大きい政策を最初から採用しないことも重要だろう。行政機関及び国会が実証研究の成果を政策の立案や廃止・縮小に一層活用していくことが、EBPM サイクルを実効あるものにし、国民の支持を得ていく上で重要である<sup>6)</sup>。また、国民の認知度を高める上で、国会審議において政策評価研究に言及しながら政策の根拠や効果を議論することも期待したい。

### III 実証研究における政府統計マイクロデータ利用

#### 1 二次的利用の動向

政府統計は大規模で回収率が高く、丁寧に調査票設計が行われているので信頼性が高い。しかも研究者自身が調査実施のコストを負担する必要がないので、政府統計の二次的利用を行う研究者の立場から、前節で見てきた利用範囲の拡大や制限緩和は歓迎すべき動きである。本節では、経済学の実証研究を対象に、政府統計マイクロデータを利用した研究が現実にとどの程度進んでいるのかを見てみたい。

政府統計の二次的利用状況は、最近、マイクロデータ利用ポータルサイト（miripo）で公表され、利用実績を容易に知ることができるようになった。このサイトに収録されている 2019 年 5 月以降 2024 年末までの「調査票情報の提供状況」は 1089 件である<sup>7)</sup>。この数年間に限ると明確な増加／減少トレンドはなく、年間 200 件前後の提供

が行われている。統計法 2018 年改正以前の数字はわからないが、以前に比べて二次的利用は大幅に増加していると思われる。

利用件数の多い統計を省庁別・統計別に見ると、企業ないし事業所単位の統計調査を利用することが多い筆者にはやや意外だが、厚生労働省の統計が 473 件 (43.4%) と際立って多く、次いで総務省 244 件 (22.4%)、国土交通省 113 件 (10.4%)、文部科学省 88 件 (8.1%) の順である。厚生労働科研費を用いた医学系の研究など経済学以外の分野での利用がかなり多いことによると思われる。統計調査別には、「人口動態調査」179 件 (12.1%)、「国民生活基礎調査」79 件 (12.1%)、「国勢調査」68 件 (4.6%)、「国民健康・栄養調査」65 件 (4.4%)、「社会生活基本調査」57 件 (3.9%) などの利用が多く、個人 (家計、労働者) を対象とした統計調査が利用数の上位を占めている。

このほか「21 世紀縦断調査」の利用件数もかなり多い。日本の政府統計は個人レベルでのパネルデータとして使えるものが少なく、研究者が独自に構築したパネルデータ (「慶應義塾家計パネル調査 (KHPS)」「日本家計パネル調査 (JHPS)」「くらしと健康の調査 (JSTAR)」など) が研究に利用されてきた。この点、「21 世紀縦断調査」の利用が多いのは、パネルデータへの研究者の強いニーズを反映している。

これとは別に、同じ期間に匿名データの提供が 187 件、オーダーメイド集計が 141 件ある。統計法 2007 年改正で導入されたこれらの仕組みの利用件数はさほど多くない。匿名データとして利用可能になるには統計の公表からラグがありタイムリーな研究が難しいこと、統計によってはトップコーディングされていて分析に制約があることなどが、利用が少ない理由として考えられる。

オーダーメイド集計は筆者も利用したことがあり、マイクロデータ自体を使えない場合にも公表された集計結果にはない情報が得られるので一定の有用性はある。しかし、マイクロデータを用いた回帰分析などができないので隔靴搔痒感があった。データを扱う研究者の立場からは、マイクロデータを直接利用できる方が、企業特性や個人特性のコントロール、他の政府統計やサーベイ・データと

リンクした分析など、質の高い実証研究が可能になるのは間違いはない。

## 2 政府統計マイクロデータを用いた日本経済の実証研究

それでは、日本の政府統計マイクロデータを利用した学術論文はどの程度増えているのだろうか。学術論文は最終的には査読付き学術誌に公刊される。日本のマイクロデータを用いた研究論文の中には海外のトップ・ジャーナルに公刊されるケースもあるが、経済学の分野で日本を対象とした研究論文が多くを占める *Journal of the Japanese and International Economies* (JJIE)、*Japan and the World Economy* (JWE)、*Japanese Economic Review* (JER) の 3 誌を対象に、2000 年以降 2024 年末までの政府統計マイクロデータを用いた論文の数を目視で調べて集計した結果が表 2 である。

表 2 経済学の英文学術誌における政府統計マイクロデータを利用した論文

暦年	(1) 論文数	(2) 構成比 1	(3) 構成比 2
2000-2004	8	2.0%	4.6%
2005-2009	14	3.2%	6.5%
2010-2014	31	6.9%	13.6%
2015-2019	39	9.5%	16.0%
2020-2024	39	9.8%	14.9%
計	131	6.2%	11.7%

注：日本を対象とした研究論文が多い経済学の英文学術誌 3 誌所載論文のうち日本の政府統計マイクロデータを用いた論文の数。「構成比 1」は全研究論文に占める割合、「構成比 2」は日本のデータを用いた研究論文に占める割合。

政府統計マイクロデータを用いた研究論文の数は 25 年間の累計で約 130 本である (同表 (1) 列)。5 年ごとに区切って見ると増加傾向が観察され、特に 2010 年以降大幅に増えている。経年比較に過ぎないので厳密な因果関係としては解釈できないが、査読プロセスを経て公刊されるまでのラグを考慮すると、統計法の 2007 年改正とその後の「ガイドライン」整備などに伴う学術研究における二次的利用拡大が、政府統計マイクロデータを用いた研究成果につながった可能性を示唆している。

ここで対象としている 3 誌はいずれも原則として年 4 回の刊行なので、公刊論文総数の経年変化による影響は小さいと思われるが、論文総数に占める政府統計マイクロデータを用いた論文の構成比

を見たのが同表(2)列である<sup>8)</sup>。25年間の累計で6.2%に過ぎないが、最近10年ほどは約10%が日本の政府統計マイクロデータを使用した論文になっている。この表には示していないが、3誌の中ではJJIEが10.8%と最も高く、JWEは4.9%、JERは3.0%である。JWEは日本以外を対象とした実証研究が比較的多いこと、JERは理論系の論文がかなり多いことを反映している。

公刊論文の中にはデータを使用していない純粋の理論系論文も多く、論文数や構成比の増加は冒頭で述べた理論研究から実証研究へのシフトを反映しているのかも知れない。また、海外のデータやクロスカントリー・データを用いた実証研究も多い。そこで、これらを分母から除き、日本のデータに基づく論文に占める政府統計マイクロデータ利用論文の構成比を見たのが同表(3)列である<sup>9)</sup>。25年間の累計約12%で、やはり2010年以降に増加している。これら以外に政府統計の公表(集計)データを用いた論文が多数あるので、学術研究における政府統計の役割はこの数字よりもずっと大きい。

利用されている政府統計は多岐にわたっているが、「賃金構造基本統計調査」「就業構造基本調査」「労働力調査」「家計調査」「国民生活基礎調査」「21世紀縦断調査」といった個人ないし世帯レベルの統計調査だけでなく、「企業活動基本調査」「工業統計調査」「商業統計調査」「経済センサス」など企業・事業所レベルの統計もかなり使われている。

もちろん政府統計以外のマイクロデータを利用した公刊論文もかなりあり、「慶應義塾家計パネル調査」「日本版総合的社会調査(JGSS)」, 上場企業データ(企業財務データバンク, 日経NEEDS), 株式会社東京商工リサーチの企業データベースなどを使った論文も少なくない。また、研究者が独自に行った企業や個人へのサーベイ・データを使用した研究論文も多い。しかし、政府統計の二次的利用拡大は、実証研究へのシフトという国際的潮流に沿った研究成果の増加に寄与していると考えられる。

### 3 RIETIにおける政府統計の利用

筆者自身、政府統計のマイクロデータを用いた研究を多数行ってきており、企業又は事業所を対象とした統計調査を用いたものが大部分である。これまでに「企業活動基本調査」「工業統計調査」「商業統計調査」「特定サービス産業実態調査」「特定サービス産業動態統計調査」「製造工業生産予測調査」「法人企業景気予測調査」「法人企業統計調査」「宿泊旅行統計調査」を利用した。労働者を対象とした統計調査の中で利用経験があるのは「就業構造基本調査」「賃金構造基本統計調査」の2つである。ほとんどの研究はRIETIで行ったもので、ディスカッション・ペーパーや学術誌掲載論文という形で研究成果を公表してきた。大規模なマイクロデータを利用することにより、集計データだけではわからない多くのことが解明できたと感じている。特に「企業活動基本調査」のようにもともとパネルデータとしての使用を前提としている統計調査の場合、生産性や雇用の変化など時系列の情報を利用する形の分析が可能になる点で有用性が高い。

RIETIは組織として政府統計のマイクロデータを利用した研究を早い時期から積極的に進めてきた。筆者は十数年間RIETIの研究マネジメントに携わる中、実証研究のインフラであるマイクロデータの利用環境整備を重視してきたつもりである。政府統計データ、民間のデータベース、独自のサーベイに基づくデータなどを総合的に担当する計量分析・データ担当室というセクションが早い時期から存在し、何名かの専任のスタッフが研究者と統計作成部局をつなぐ機能を果たしている。特に二次的利用の経験が少ない若手研究者にとって利用申請の手続きはかなりハードルの高い仕事になるが、専門的知見を持つ専任スタッフが介在することで、マイクロデータの利用が比較的円滑に行えていると思う。筆者自身は二次的利用の経験がかなり長いですが、それでもさまざまな恩恵を享受してきた。法令や内部規程に基づいてデータの管理は厳格に行われており、煩瑣に感じている研究者もいると思うが、二次的利用の制度を前提にデータを使う以上当然の制約ではある。

RIETI 発足以来 2023 年度末までの 3000 本超の研究成果（ディスカッション・ペーパー）のうち政府統計マイクロデータを利用した論文数と割合をまとめたのが表 3 である。RIETI の中期計画期間ごとに集計しているため、2016～2019 年度及び 2020～2023 年度は 4 年間の数字である（他は 5 年間）。政府統計マイクロデータを利用した論文数（同表（1）列）は累計 600 本を超えており、全論文に占める割合（同表（2）列）も約 19% とかなり高い。RIETI が実証研究に重点を置いて活動していることを反映している。何らかのマイクロデータを使用した研究成果に占める政府統計マイクロデータを利用した論文の割合は約 35% である（同表（3）列）。RIETI 発足当初の 2001～2005 年度を除き、コンスタントに政府統計マイクロデータを用いた研究成果が出ている。前述した学術誌公刊論文に比べていくぶん早い時期から多くなっており、統計法改正による不連続な変化は観察されない<sup>10)</sup>。

表 3 RIETI の研究論文における政府統計マイクロデータの利用状況

年度	(1) 論文数	(2) 構成比 1	(3) 構成比 2
2001-2005	32	10.8%	34.0%
2006-2010	124	19.8%	44.3%
2011-2015	176	19.3%	35.2%
2016-2019	171	23.5%	38.5%
2020-2023	116	16.2%	26.4%
計	619	18.9%	35.2%

注：RIETI のディスカッション・ペーパー（3276 本）のうち日本の政府統計マイクロデータを用いた論文の数。「構成比 1」は全論文に占める割合、「構成比 2」はマイクロデータを利用した論文に占める割合。

マイクロデータ利用論文のうち 2/3 近くを占める政府統計以外のデータはさまざまだが、株式会社東京商工リサーチ、株式会社帝国データバンクなど民間の企業データベース、上場企業の財務データ、企業や個人を対象とした独自のサーベイ・データ、小売店の POS データや携帯電話の位置情報などのオルタナティブ・データが代表的なものである。2020～2023 年度は政府統計マイクロデータを利用した論文がやや減少しているが、新型コロナウイルス禍において高頻度のオルタナティブ・データや独自のサーベイ・データによってタイムリーな情報収集を行って新型コロナの影響などを分析した論文が多かったことが一因である。

#### IV ミクロデータ利用と EBPM

経済学の実証研究は、因果関係を明らかにする方向に分析方法が大きく変化してきた。「信頼性革命 (credibility revolution)」と言われている (Angrist and Pischke 2010; 大塚ほか 2023)。特に英文学術誌に公刊される政策評価の実証研究は、ランダム化比較試験 (RCT)、自然実験や疑似実験に基づく差の差推計 (DID)、回帰不連続デザイン (RDD)、操作変数推計 (IV) など因果推論の手法を用いたものが顕著に増えている。2010 年代に米国のトップ・ジャーナルに公刊された政策評価研究のうち約 2/3 がこれらの手法を用いており、日本も少し遅れてそうした論文が増加している (森川 2019)。

前節で示したデータは、政策評価を直接の目的とした研究以外の実証研究を多数含んでおり、EBPM で強調されている具体的な政策の因果的効果を事後的に検証するタイプの研究はそのうちの一部である。以下では RIETI における EBPM への取り組みを、政府統計の二次的利用との関係を含めて紹介したい。RIETI は、もともと政策形成と学術研究をつなぐという強い意識を持って活動を進めてきており、早い時期から EBPM を強調していた。いくつか例示すると、「社会保障問題の包括的解決をめざして——高齢化の新しい経済学」プロジェクト (2006 年度～) が、「豊富なマイクロデータを踏まえた “Evidence-based Policy Making” を日本の社会保障政策分野で確立する」目的で日本の高齢者を対象としたパネル調査を行った。2011 年度には「政策史・政策評価」プログラムが設けられ、その中の「産業政策の歴史的評価」プロジェクトは、過去の産業政策を客観的に評価することを目的とした研究だった<sup>11)</sup>。政府全体で EBPM への関心が高まる中、2017 年度からは「日本におけるエビデンスに基づく政策の推進」プロジェクトが始まった。

内部組織としては 2018 年度に「EBPM ユニット」を創設し、並行して因果推論の手法に関して高いスキルを持つ研究者を「政策エコノミスト」として採用し始めた。そして、現在も経済産業省

の政策を中心に政策の事後評価研究を進めている。同省からの依頼を受けて政策利用実態などの行政情報を入手し、企業や事業所のマイクロデータとリンクさせて政策効果を検証するというのが典型的なスタイルである。

経済産業省からの依頼を受けてこれまでにを行った14の研究（進行中のものを含む）のうち、政府統計マイクロデータを利用したものが表4である。政府統計を使用していない政策評価研究の方が多いが、「企業活動基本調査」「工業統計調査」などの政府統計が政策情報とリンクして利用されている。角谷・橋本・牧岡（2022）は、これら政策効果分析の結果をいくつか紹介するとともに、データの取得・接合・分析に関する問題点や教訓（主に政策情報のサイド）を整理している。政策情報と統計データのリンクは政策評価分析の大前提になるが、実際には分析のために必要十分な政策情報が存在しない、企業データとのマッチング率が低いなどさまざまな障害があることがわかる。

表4 政府統計を利用したRIETIのEBPM研究例

政策	政府統計
輸出展示会・商談会	企業活動基本調査, 海外事業活動基本調査
ものづくり補助金	工業統計調査
研究開発税制	企業活動基本調査
越境EC支援事業	企業活動基本調査
中堅・中小企業海外展開支援	企業活動基本調査
特定技能外国人制度	法人企業統計調査, 工業統計調査, 経済センサスほか

2022年度には「EBPMユニット」を拡充する形で「EBPMセンター」が創設された。個人や家計を対象とする政策の実証的評価では、RCT, DID, RDDといった分析手法の適用可能性が高い。これに対して、産業政策の場合、①個人に比べて企業による異質性が大きい、②一定規模以上の企業の利益率、生産性、設備投資などに目に見える影響を与える実証実験はコスト的に困難である、③マクロ経済的なインパクトがある政策の場合、一般均衡的な二次的影響が入りうるなどの問題があり、中小企業政策を例外として標準的な因果推論の手法を単純に適用できないことが多い<sup>12)</sup>。世界的に産業政策が活発に行われるようになっており、日本でも先端半導体企業への助成事業など

大規模な産業政策が行われている。産業政策以外にも、社会資本整備の評価などで同様の問題がありうる。また、政策の事後評価だけでなく事前評価へのニーズも大きい。そこでEBPMセンターでは、標準的な因果推論手法を用いた分析だけでなく、構造モデルに基づくシミュレーションなどを含めたより広範な取り組みを行うこととなった。

上で述べた以外にも、RIETIはもともと政策の効果や副作用を評価するタイプの研究を多数行ってきている。そうした論文は2023年度末までの累計で400本を超えており、公表論文総数の13%強を占めている。分析手法面では、RCT, DID, RDD, IVなどを用いたものが増加しているが、数の上ではシミュレーション、時系列モデル（VAR推計など）といった手法による研究の方が多い（森川2022参照）。使用されたデータを見ると、何らかのマイクロデータを用いたものが過半で、そのうち政府統計マイクロデータを用いたものが3割程度を占めている。

以上のようなRIETIの取り組みは、EBPM推進にとって1つの前進である。しかし、RIETIのリソースは限られており、大学や研究機関に勤める研究者が広く政策評価研究ができることが、EBPMの裾野を拡げていくために必要である。そのためには、政府統計の二次的利用拡大と同時に、各省庁が政策情報を広く公開して研究者に利用できるようにすることが望ましい。

## V 評価と課題

最後に政府統計二次的利用の現状への評価と課題について筆者の見方を述べたい。2000年代半ばから20年間を経て、学術研究における政府統計マイクロデータ利用の仕組みが整備され、それを用いた研究成果も増加傾向にある。2010年代半ば以降は、EBPMと統計制度改革が強く連動する形で進められ、二次的利用制度はさらに改善した。最新の「調査票情報の提供に関するガイドライン」を読むと、以前に統計ユーザー側から指摘されてきた問題点の多くに対処してきたことがわかる。

特に政策評価研究の場合、政府統計と行政記録

や独自のサーベイに基づく情報とを組み合わせた分析が不可欠なことが多い。この場合、政府統計の企業ないし事業所の番号と政策情報を名寄せするコンバーターを作成することで研究が効率的に実施できるし、再現性を検証したり分析内容を発展させたりしやすくなる。この点、「ガイドライン」では、「調査票情報を再度利用することが予定されている場合であって、再度利用する際の名寄せによるマッチング等の作業を効率化するなど相当の理由がある場合、文書により提供機関等の了承を得た上で、調査票情報を特定するキーコード（提供機関等が割り振った一連番号などであって、調査対象者が報告を行っていない情報）のみをマッチングキーとして保管することとして差し支えない」とされている。これは、EBPM系の実証研究においてかなり重要な点だと思う<sup>13)</sup>。

研究の再現性（replication）を重視する国際的なトレンドの中、二次的利用の「中間生成物」の範囲がどこまでなのかも、研究者にとって重要な関心事である。日本学術振興会の研究倫理に関するテキストは、「研究費の助成機関は、研究計画に示された研究が完了した後も一定期間データを保管することを求めています」とし、「重要な研究データを、一定期間、保管しないこと」を好ましくない研究行為の具体例の1つとして挙げている<sup>14)</sup>。一方、「ガイドライン」では、『中間生成物』とは、集計段階等において結果表等の最終生成物が完成するまでに生成される入出力帳票、チェック済データ、マッチング済データ等、調査票情報を含んだ生成物をいう」と定義されている。現行制度上、企業や個人が特定できるデータ自体を消去・廃棄すべきなのは当然だとしても、最終的な研究成果（論文）に掲載していない集計・推計結果などのうち個々の企業や個人の情報を含まないものをどうすべきなのか、一般の研究者には判断が難しい。この点、回帰分析による推計結果などで「個体識別性」がないものは、消去・廃棄すべきものに当たらないという運用に現在はなっているようで、ユーザーの事情にも配慮されるようになってきている印象を受ける<sup>15)</sup>。こうしたことを踏まえ、研究者側もデータの厳正な管理と研究倫理という2つの要請に責任感を持って

対応する必要があるだろう。

しかし、依然として現実の制度運用に対する研究者の不満は根強く、「規制改革実施計画」（2023年6月）を踏まえたデータ提供までの期間の短縮、集計様式や審査の簡素化などを通じて、政府統計二次的利用のハードルをさらに引き下げていくことが望まれる。その際、提供者側と利用者側の信頼関係が不可欠であり、互いに相手の立場をよく理解する必要がある。

2025年3月末からは、「マイクロデータ利用ポータルサイト（miripo）」の中に設けられた「マイクロデータ利用電子申出窓口（e-Micro）」の運用が始まった。マイクロデータ利用申請を一元的に行うオンライン・システムである。筆者は早速このシステムを利用する機会があり、いくつか改善の余地があると感じたが、これが軌道に乗れば二次的利用手続きの円滑化に寄与する可能性がある。

以上のほか、筆者が感じている点をいくつか挙げておきたい。第一に、頻繁に二次的利用を行っている人と違って、初めて利用しようとする若手の研究者には手続きが難しい面がある。統計データ提供者向けの「ガイドライン」は、一般の研究者が読んでも理解するのは簡単でない。ユーザー向けのわかりやすいマニュアルや解説書があると良いように思う。上述のe-Microも今後の運用経験をもとに実践的なFAQを増やしていくと、研究者にとっての使い勝手が良くなるだろう。

第二に、二次的利用の地理的・人的な範囲の制約である。調査票情報利用の地理的範囲が日本国内に限定されていることは、他の主要国の運用とのバランスもあるのでやむをえない面があるが、国際共同研究を重視する学術的潮流との関係ではかなり強い制約である<sup>16)</sup>。例えば、セキュリティが確保されたりモータアクセスが技術的に可能になった暁には、適切な保秘ルールを持つ国の研究者に拡げることを検討できないだろうか。また、大学院生の利用は、かなり厳しい条件の下で許容されているが、将来を担う若手研究者の育成という観点から、例えば博士課程在学者の利用についてはもう少し制限を緩和しても良いように思う。

第三に、基本的なことだが重要な点として、統計実施機関における人材の量的・質的充実が挙げ

られる。近年、データサイエンス学部の新設が続いており、例えばその卒業生を統計作成部門が採用することで、ユーザーの視点も持った統計人材が増え、ひいては政府全体のEBPM推進にも寄与するのではないだろうか。

謝辞 本稿執筆の過程で政府統計マイクロデータを利用している研究者やデータ提供に関わる実務者の方々から多くの御教示や御示唆をいただいたことに感謝したい。本稿は科学研究費補助金(23K17548)の助成を受けて行った研究の成果を利用している。

- 1) 統計調査実施機関が自ら行った調査の調査票情報を利用するケース(統計法第32条)が「二次利用」と表現されているため、本稿において一般の研究者が利用するケースは「二次的利用」ないし「マイクロデータ利用」と表記する。
- 2) 一橋大学経済研究所社会科学統計情報研究センターは、独立行政法人統計センターが連携協力協定を締結する法人(「サテライト機関」となっており、筆者はセンター主任という立場でマイクロデータ提供側の活動にも一時期関わった。
- 3) 欧米主要国におけるEBPMの動向については、大橋編(2020)、大竹・内山・小林編(2022)が有用である。
- 4) EBPMの文脈で、2018年は「EBPM元年」とされている(杉谷2024)。
- 5) 筆者が楽天インサイト株式会社(2016年は前身の楽天リサーチ株式会社)に委託して行った「経済の構造変化と生活・消費に関するインターネット調査」。2016年調査の回答者は非就労者を含む1万人だが、2024年調査と比較するため就労者のサンプルに絞って集計している。
- 6) 国際比較すると日本の白書や審議会報告書は学術研究の引用が非常に少ない(森川2017)。
- 7) 1回の提供で複数の統計調査データを提供しているケースがあるので、省庁別の合計と統計調査別の合計は一致しない。なお、この数字は統計法第33条第1項第1号の行政機関等における利用は含んでいないので、実際のマイクロデータ利用件数はこれよりもかなり多い。
- 8) 特集号におけるエディター・サマリー、コメント、Announcement, Erratumなどは分母の論文数に含めていない。
- 9) 日本のデータに基づく実証研究かどうかは筆者の主観的な判断による。
- 10) 独立行政法人であるRIETIの研究活動における政府統計の二次的利用の多くは、統計法第33条第1項第1号の行政機関等における利用に当たることがおそらく関係している。
- 11) 「政策史・政策評価」プログラムは、2020年度から「政策評価」プログラムに改称され、現在も継続している。
- 12) 他方、企業や事業所は、個人や世帯よりもパネルデータが構築しやすい面がある。
- 13) 統計法において「調査票情報」は、「統計調査によって集められた情報のうち、文書、図画又は電磁的記録に記録されているものをいう」とされている。この点について総務省に照会し

たところ、統計作成省庁が付した番号は企業や個人から収集した情報ではないので、「調査票情報」に当たらないとのことだった。「ガイドライン」はその前提で書かれているわけである。

- 14) 科研費を申請する際に受講が前提とされている研究倫理の教材でも、研究データの保管が大事だと強調されている。
- 15) この点は、総務省に照会した結果に基づく。
- 16) 例えば、科研費には国際共同研究加速基金という類型があるほか、最近では基盤研究の申請書類でも研究課題の国際性を記載することが必要になっている。

#### 参考文献

- 大竹文雄・内山融・小林庸平編(2022)『EBPM——エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』日本経済新聞出版。
- 大塚啓二郎・黒崎卓・澤田康幸・園部哲史(2023)『次世代の実証経済学』日本評論社。
- 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。
- 杉谷和哉(2022)『政策にエビデンスは必要なのか——EBPMと政治のあいだ』ミネルヴァ書房。
- (2024)『日本の政策はなぜ機能しないのか?——EBPMの導入と課題』光文社新書。
- 角谷和彦・橋本由紀・牧岡友(2022)「経済産業政策におけるEBPM」大竹文雄・内山融・小林庸平編『EBPM——エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』日本経済新聞出版, pp. 281-306。
- 中小企業庁(1999)『中小企業白書(平成11年版)』大蔵省印刷局。
- 西村清彦・山澤成康・肥後雅博(2020)『統計 危機と改革——システム劣化からの復活』日本経済新聞出版。
- 森川正之(2017)「『エビデンスに基づく政策形成』に関するエビデンス」RIETI Policy Discussion Paper, 17-P-008。
- (2019)「EBPMに関するエビデンス」RIETI EBPM シンポジウム報告資料。(https://www.rieti.go.jp/jp/events/19122501/pdf/44\_morikawa.pdf)
- (2022)「RIETIのEBPM研究——沿革と課題」RIETI EBPM コラム。(https://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01\_0684.html)
- Angrist, Joshua D. and Jörn-Steffen Pischke (2010) “The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design Is Taking the Con out of Econometrics,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 24, No. 2, pp. 3-30.
- Angrist, Joshua, Pierre Azoulay, Glenn Ellison, Ryan Hill and Susan Feng Lu (2017) “Economic Research Evolves: Fields and Styles,” *American Economic Review*, Vol. 107, No. 5, pp. 293-297.

もりかわ・まさゆき 経済産業研究所(RIETI)特別上席研究員、機械振興協会経済研究所長、一橋大学経済研究所非常勤研究員。近著に『不確実性と日本経済——計測・影響・対応』(日本経済新聞出版, 2025年)。経済政策、産業構造、生産性専攻。