

# 行政記録情報の政策分析への利活用

北村 行伸

(立正大学学長)

本特集は「税務情報のマイクロデータ研究」に関する論文を集めたものである。本特集では、主として国税庁保有行政記録情報を用いた税務大学校との共同研究の成果が報告されている。

従来、政策評価や政策立案にあたっては、公的統計や大学・民間研究機関で収集された統計を用いて実証分析が行われてきた。本特集では、官庁が保有する行政記録情報を政策分析に用いるという新たな試みを紹介し、その有用性や意義について、読者に周知することを目標としている。

本稿の執筆時点では国政選挙である参議院議員選挙が争われており、候補者や政党間では減税・増税に関する議論が活発に行われている。残念ながら実証的な証拠に基づく政策議論が行われていないだけでなく、根拠のない印象論や他国の例を部分的に引き合いに出して論争が行われているように見受けられる。

行政記録情報の利活用の意義は、例えば、国政の柱である租税政策に関して、その政策実施目的を遂行するために集められた情報を用いて、従来、一般統計では情報不足でなかなか分析できなかった租税問題に関して、より精緻で制度と整合的な情報を学界コミュニティで総力をあげて蓄積することにある。

政策立案や選挙時の公約などでは、証拠に基づいて蓄積された公正な情報を用いて論戦を戦わせることが当たり前の姿になってほしい。財政学や公共経済学の専門家は、政府の保有する行政記録情報の利活用の意義をよく理解して、公共財としての政策情報を蓄積することに積極的に参加していただきたい。

## 国税庁への働きかけ

国税庁が行政記録情報である税務情報を、学術研究を通して政策立案に役立てようと決断された経緯に対して、学術側からどのようにアプローチしたかを説明しておきたい。

そもそもは、欧米での税務情報をつかった実証研究が2000年代より活発に行われるようになり、日本でも同様の情報を用いた研究が必要であるとの認識が財政学者、公共経済学者の間に広まっていたという背景がある。その中で、欧米での税務情報を使った研究の第一人者であるエマニュエル・サエズ（カリフォルニア大学バークレー校）教授やトマ・ピケティ（パリ経済学院）教授から一橋大学経済研究所の森口千晶教授を通して、日本の税務情報の学術研究への2次利用の可能性の打診があった。その意を受けて、国税庁と接点のあった宇南山卓（当時一橋大学経済研究所准教授、現京都大学経済研究所）教授と筆者（当時一橋大学経済研究所所長）が国税庁を訪問し、担当者と討議したのが2016年の6月頃だったと記憶している。当時は、行政記録情報である税務情報を研究者の2次利用に公開するという発想は国税庁側にはまだなかったが、国税庁が所管している基幹統計である『民間給与実態統計』については2次利用に資する形で提供していくということになった。

その後、学術側からは、日本学術会議経済学委員会数量的経済・政策分析部会から「行政記録情報の活用に向けて」（2020年9月18日付）という提言を発信した。その内容は（1）行政記録情報の整備の加速、（2）経済学・政策評価分野の研究との連携、（3）「行政機関の保有する

個人情報保護法」の規定に関するガイドラインの整備及び(4)統計調査との連携、の4項目に関するものであった。このうち、(1)については、さらに踏み込んで「税務関連の行政記録情報は最優先で整備されるべきであり、税務関連情報を所管する国税庁長官官房および総務省自治税務局と連携しての対応を期待する」と述べている。これは先に述べた通り、国際的な公共経済学分野からの要望や国際的な経験からも、行政記録情報のうち、最初に利用可能となるべき分野として税務関連情報を挙げたものである。

言うまでもないが、行政記録情報は、もともと行政上の必要から集められた情報であり、多くの場合、具体的な政策に使われる情報である。しかし、数量的統計的な分析をすることは必ずしも前提とはされていない行政記録も沢山ある。逆に言えば、行政記録情報には、統計調査ではカバーされないような、個人属性に関する情報(医療費控除、住宅借入金等特別控除、高校学校等就学支援金)が含まれており、それゆえに個別の政策対応がなされているのである。

行政記録情報の2次利用への動きは国税庁に限らない。財務省「輸出入申告データ」や文部科学省「全国学力・学習状況調査」などでも2次利用の促進への積極的な取り組みが見られ、多くの有益な情報が蓄積され、その知見が共有されるようになってきていることも明記しておきたい。

## 研究者への要望

行政記録情報は行政や政策の必要上集められているもので、いわば政策問題を解決したり、政策課題を発見したりするための実践上不可欠なデータであると言える。これまで、税務分析をする場合には、統計調査で集められた家計や企業に関するデータから、家計や企業の属性を抽出し、疑似的な確定申告計算を行い、税額や

税額控除額を求め、それに基づいて税制改革の効果の推定などを行ってきた。もちろん、行政記録情報が利用できれば、そのような迂遠なことはしなくとも、実務で使われている情報を用いて、その政策効果をより正確に計測することができる。

財政学・公共経済学の研究者は、従来は、欧米の研究成果を、日本のデータを用いて検定し、その理論仮説の妥当性を論じることに専念しているように見受けられたが、今後は、一歩進んで、Evidence Based Policy Making (EBPM) に貢献し、政策情報を積極的に蓄積し、必要となった時にその政策情報を用いて、適切な政策立案に資することに努めてほしい。

また、これまで論じられてこなかった政策課題を発見し、それに対応した証拠を提示することも望まれる。さらに言えば、イギリスの統計学者ロナルド・フィッシャーのように、データを扱う中で、新たな統計手法や検定方法を開発し、それを提案することも実証研究者として望まれることである。

最後に、データ提供・保存のあり方について触れておきたい。現行では行政記録情報の公開は、あくまで行政の一環として行われており、データの利用期間も税法上の保存期限(5~7年)に制約されている。しかし、現実的に考えて、政策分析上必要な分析期間は必ずしも税法上の保存期間に収まるものではない。また、減税や増税などの政策変更は、それほど頻繁に行われるものではないことも考えれば、行政上必要な保存期間とは別に、行政記録の2次利用としての資料は永年保存し、その裁量の範囲内で、研究者の2次利用を認めていただきたい。フランスでは1820年代からの相続税関連の情報が保存されており、現在でも利用可能になっており、そこからトマ・ピケティの名著『21世紀の資本』が生まれている。