

## 第71回東京財団フォーラム

「国会改革はいかにあるべきか 独立推計機関設立による国会機能強化の意義」

パネリスト（敬称略）：

林芳正氏（参議院議員／農林水産大臣）

松本剛明氏（衆議院議員／民主党税制調査会長／政策調査会長代理）

西田実仁氏（参議院議員／公明党参議院幹事長）

田中秀明氏（明治大学公共政策大学院教授）

モデレーター：

亀井善太郎氏（東京財団研究員兼政策プロデューサー）

日時：2013年11月29日18時30分～20時30分

場所：日本財団ビル大会議室

以下、登壇者による議論の採録（本文中の資料のページ表記は「政策提言：独立推計機関を国会に」<http://www.tkfd.or.jp/files/doc/2013-04.pdf>を参照されたい）。

### 政府・国会それぞれの役割を踏まえた国会改革の方向性について

**亀井** 様々な場で「国会改革」が取り上げられていますが、実は大変難しい課題ではないかと思います。わが国は議院内閣制、間接民主制を採っています。そういう中で行政：政府と立法府：国会がややもとすると一体として見られます。実際に一体として、与党、内閣はそういうふうに通じている部分があるのかもしれませんが。しかしながら、そもそも考えてみると、わが国の統治機構としての役割分担を考えたときに、おそらく国民から直接選ばれる、本日ご登壇の三名もそうですけれども、国会と、それから行政、政府のあり方というのは、統治機構においてそれぞれ役割分担が異なるのではないかというお話を、この将来推計に関する提言をとりまとめた研究会を続けていく中で、議員の皆さんとも議論させていただきました。

さて、まず最初の話題として、それぞれ4人のパネリストの方々からお話をいただきたいのは、行政府と立法府の関係、いま申し上げたようなところを踏まえて、本来の国会の機能から考えた課題というのはどんなところにあるのか。あるいは、そういった中で、いま、いわゆる国会改革といろんな形で言われていますけれども、そのために何をすべきなのか。そういったところについて、それぞれの所属の政党のご意見もあろうかと思えますけれども、そこは少し超えて、ぜひそれぞれの先生方ご自身のご意見をうかがえればと思います。では、まず林先生からよろしく願いいたします。

**林** 改めまして、今日はお招きありがとうございました。農林水産大臣と、民主党の税調会長と、参議院公明党幹事長がそろってきたわけですが。これはその肩書きで今日は来たということではなくて、この推計機関の研究会を実はずっと、1年ぐらい前からですか、亀井さんのお計らいでやっておりまして。そのメンバーとして今日は来させていただいたということで、大変うれしく思っております。

### 議院内閣制においても独立機関は必要

まずは行政と立法府の関係ということで、非常に深い問題提起があったと思うんですが。たとえば、私もアメリカの議会でスタッフをしていたことがございますが、向こうに GAO という、General Accounting Office というのがあって、たいそう行政評価みたいなものもしっかりやっていると。じゃあ、これを日本でもつくれるかという議論が、自民党にもございましたし、たぶん民主党でも日本版 GAO をいうお話はあったと思うんですが。これを検討していったときに、やはりあそこは大統領制だからねと。立法府と行政府というのは完全に独立していて、別々の選挙で選ばれて、しょっちゅうねじれていてですね。制度上、別々の選挙で選ばれて三権分立になっていると。こういうこともあって、日本の場合は議院内閣制だから、同じような議院内閣制を採っている国のしくみのほうが馴染むのではないかと、こんなふうな議論があって。確か、私の記憶ですと、日本の超党派の議員団が公式なミッションを出して、ヨーロッパに調査に行って、ドイツのやり方、イギリスのやり方等々を見てきて、結果としてできたのがいまの行政監視委員会と。衆議院の場合は確か、決算行政監視委員会だったと思いますが。そういう国会に委員会をつくって、その委員会のスタッフを充実させることによって、アメリカの GAO が果たしているような役割を果たそうと。こういう役割になったわけです。

これが従来、だいたい大統領制と議院内閣制はちょっと違うからねということだったんですが。おもしろいのは、たとえばイギリスのように議院内閣制を採っている国でも、この同じ GAO 的なものをつくろうというので国会の委員会とは別に、独立した機関をつくって、NAO、National Accounting Office というのをつくって、いろんな工夫をして。誰がここの長になるのか、党派性はどうするのか、国会に置くわけですから、とかいろいろ工夫をしながら、国会の一委員会ではない組織をつくっていると。したがって、議院内閣制だから行政と少し距離を置いた組織がまったく置けないのかということ、そうではないという例もあるということでもあります。

最近になって、例の 3.11 の国会事故調（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会）というのができました。これは政府にも同じ役割をする事故調査委員会ができたのですが、それと別に、立法府において同じことを別々にやって、ステレオみたいにして突き合わせて、より検証を深めるみたいなことが現実起きてきています。そういう状況ですので、一概に議院内閣制だから、アメリカのようなしくみはなかなか入りにくいねという段階よりも、少し進んだ段階にわれわれは来ているのではないのかなと、こういうふうに考えて

おります。

### 議会にとってのシンクタンク機能の重要性・複線型議論の必要性

自民党の場合は与党の事前審査手続きというのがある、あらゆる法令、それから予算もそうですが、政務調査会という組織の中に部会というのがある、ここでいろいろな審査をやって。そして、その全体会合である政務調査会ということでもう1回審査をして。最後に総務会という、3ステップをとるということになります。したがって、最も専門的に中身を深く議論するのはこの部会というところになりますから、そういうところでいろいろな細かい議論を、与党の意思を政府のものに反映させるということではできないわけではないのでありますけれども。

では、その部会でわれわれが与党の議員として意見を言うための材料を提供するという意味でいうと、どういうスタッフがいるのかと。政府与党一体となって何か同じ方向で推進するという場合は、霞ヶ関自体がシンクタンク的な役割になるのですが……。私は自民党の行革本部というところにだいぶ長くいたものですから、行革本部の仕事というのはその同じ方向へ行くというよりは、向き合って、「あなたのところはあんまりこの予算は要らないんじゃないですか」みたいなことをやる仕事があるわけです。そうしますと、なかなか役所からは、「この予算は要りませんよ」なんていう材料はなかなか出て来にくいところがありますので。こういうときにどういうリソースがあるかという、国会には法制局というところがある、これは立法をするときの内閣法制局と同じように、衆議院と参議院にそれぞれ法制局がありますから、議員立法をやるときはこういうリソースが使える。それ以外に委員会、いろんな委員会が国会にはございますが、ここに委員部というのがある、そこに調査スタッフがいる。それからもう1つは国会図書館にいろいろな調査室というのがある、ここでいろいろなものを調べてもらって、こういうものはすでにあるわけですから、何もなしということではないわけではあります。

たとえば、今日議題になる、後からもう少し詳しくお話をしますが、マクロの独立の推計をやるというのを専門的にやる部署というのがないということでありまして。アメリカのCBO、Congressional Budget Office（議会予算局）というのがある、あそこのようにきちっとあって、議員が「こういうものはどうですか？」と聞かなくても、独自に、政府のOMBとは別の、こういう数字を使ってこういうものを入れたらこういう推計になりますというのを、放っておいても出してくれるという機関があるということは、そういう議論をするために有意義ではないのかなあと、こういうふうに思っております。

どうしても政府与党にいますと、いろいろな推計を作るときにどういう数字を置くかという判断が出てきます。そのときに結局は、こういう前提を置くというだけの話ですから、その前提を置いて、こういう筋になりますということを出せば、問題はないわけですが。その前提を置くときにどうしても自分に甘くなるというか、自分に都合のいいと

いうところまで言うと言いすぎかもしれませんが、松竹梅3つある中でどれを使うのかというときに、やっぱり松がいいかなあと、こういうふうになるわけで。竹を使ったらどうなる、梅を使ったらどうなるというのは言われれば、こうなりますと言いますけれども、最初に出すときには松で出してしまうと。こういうところはどうしても、この政策について責任をもってやっているところが自ら筆を取って推計をするときには、なかなか取り下げ切れないバイアスがあるのではないかと思います。

そういう意味では、国会にもう1つ別なところに、では、松ではない、竹の数字を入れたらどういふものになるのかということ国会議員が質問をしなくても、自ら進んで、ルーティンとして出してくれるというものがあるということは非常に大事ではないかなあと、こういうふうにも思っております。

とくに財政問題がこれだけ大変になっている中で、この長期の財政に関わるころの大きな部分というのは諸外国の動向を見てもいろいろな工夫がありますので、そういうことがこれから進んでいくと非常に国会の議論が、「この数字は何でこれを前提にしているのか」みたいなところではなくて、前提はこういうふうにした、松のやつと竹のやつとありますと。その松と竹のどちらを選択しますかということ本来立法府が決めるべきであって、「これは松しか使ってないのはおかしいじゃないか。国会審議を止めるぞ。」みたいな議論から早く脱却をするためにも、こういうことは非常に有意義なのではないかなと思っております。とりあえず、私からは冒頭、以上にさせていただきたいと思っております。

**亀井** ありがとうございます。次の松本先生にぜひお願いしたいのは、以前、外務大臣として政府の一員でいらっしゃったと経験を踏まえて（現職の大臣はお話しにくいと思しますので・・・）、また、行政の一員としても対外的な交渉も担われてきことも含めて、いま、国会が閣僚を縛りつけてしまうとしばしば言われることの問題等も少し含めて、お話をさせていただければと存じます。

#### 対外交渉を求められる閣僚に従来型の国会対応では時代遅れ

**松本** まず、ご要請をいただいた国会と閣僚の出席のお話をさせていただくと。いまのしくみでは与党が求めると、国会の基本的な運営は全会一致ですから、野党が了解をすれば外国に行けるということになります。去年は私も与党で、いま野党ですけれども、これは野党の側からすると実は数少ない与党に頼まれることなのですね。後ほどお話をしますけれども、国会とは何なのかというと、先ほども話がありましたけれども、いままではなんとか与党を追及する場が華々しいということがあったので、与党からしたら開きたくない、野党からしたら開きたい。逆に、与党の側の今度は中に入ると、たくさん国会を開くような運営を与党の中の国会関係者がすると、「あまりうまくないじゃないか、おまえは」と、こう言われて、与党の国会運営者としては点数が下がると。そのバランスを取っているわけですから、実はまったく違うものが取り引きされているのだけれども。閣僚が海外

へ行くということと国会が開かれるということがストレートに取り引きされているわけではないですけれども、全体からいうと、不思議なバランスがとれていたのか、とれていなかったのか・・・。

ただ、昔の外国に行かなければいけない頻度に比べると、いまは明らかに現職の閣僚が行かなければいけないケースは増えています。とくに、林大臣もそうだと思いますけれども、いわゆるマルチといわれる複数の国が集まる国際会議でものが決まることが非常に増えてきていますが。これは本当にその場に責任者が行かないとできません。昔のように2カ国だと、お膳立てを積み上げておいて、最後、サインしに行くという形でも済む場合がありますけれども。そういう意味では、まったく昔と状況が違ってきています。そういう中、閣僚の海外出張と国会が開かれる頻度のバランスというのが昔のままであるということに、ひとつ大きな問題があるのではないかなというふうに思っております。

その意味では、やはり見直すべきところは見直していく必要があるというふうに思っております。たぶん、不思議なことになっているのですが、林農水大臣は常に出なければいけない委員会は、たぶん衆参の農水委員会だと思うんですが。一番外国に出なければいけない外務大臣は、実は国会の中では常時9つの委員会に呼ばれたら出なければいけないという大変なことに実はなっております。衆議院は外務委員会と安全保障委員会。参議院の外防委員会。この3つが常設なのですが、あと、衆議院に海賊テロ対策というのがあり、それから拉致対策特別委員会というのが衆参にあり、沖縄北方対策特別委員会というのが衆参にあるということで。実は国会が始まると、各委員会で大臣は、この国会で私はどうしますということで申し上げるのが1つの慣例になっているんですが。たぶん、林大臣というか、普通の大臣は衆参で1回ずつ話をしたら終わるんですけども、外務大臣は9つの委員会で話をしなければいけないという。このことだけ考えても、まったく外務大臣が外国に出ることが恒例になっているとは思いません。

ただ、すでに民主党が与党で自民党が野党の時代、自民党さんもさすがに海外に出ることの意義はわかっておられますので、私が現職の外務大臣のときに、過去一度もなかったことを自民党さんに認めていただいたのは、いわゆる国会の予算委員会で、予算の審議が始まる時というのは全部閣僚が、19人並んで座って質問を受けるという日が1日か2日あるのがだいたい慣例になっているんです。これを欠席した閣僚というのは実はあまりいないと思うんですが。私のときに、補正予算の審議が衆参合わせて8日間あるんですけども、実は私、4日間海外に行かせてもらっております。いまの岸田大臣にも、あんまり大っぴらには言えないのかもしれませんが、そういう前例があるので、ガンガン行くべきではないですかと申し上げております。当時の自民党・公明党さんの衆参国対委員長に、私はその前議会運営委員長をしていて直接接する機会があったものですから、直談判をさせていただいて、前例を作っていただきましたので、少しずつ穴は開きつつありますが、構造的に変えなければいけないと思います。

## 国民主権のもとでの国会の役割

ただ、いま野党にいる側からすると、ましてやこのように衆参共に大多数を持っておられると、これがないけど、開くものはちゃんと開いてねという話をどういうふうに担保するのかということになると思います。今度、開いたときに国会で何を議論するのかということが本当は大事なことでないかなと思っておりまして。まず、国会というか、政策を誰が決めるのか。そして、どの範囲を決めるのか。そして、どうやって決めるのかという、この3つの視点があると思います。わが国は国民主権ですから最終的には国民が決まると。これと政策をつないでいるのがおそらく公約ということになるんだろうというふうに思いますけれども。もちろん、公約ですべてがカバーできるわけではないので、政府が行うことの大半はおそらく国民の皆さんも一定程度の公約を評価しながら、公約もたぶん、100%アグリーだといって入れている人は必ずしもいないと思いますけれども。あとはこの人たちに任せよう、もしくはこの人をトップとする政党に任せようということで、委ねるんだろうというふうに思います。そう考えていくと、一定程度の公約は当然政党は守っていかなければいけないんだろうと思いますし、そこからプラスアルファは委ねられた範囲の中で、しかし国会が決めるということになるんだろうと思います。

ただ、いま実際には、政策は国会で議論して決めるというよりは、政府において、敢えて言葉を選ばずに申し上げれば、極めて官僚も一目置くこういう有能な大臣であれば、大臣もしくは政務と官僚のコラボレーションによる政策の創出になっていると思いますが。必ずしも役所の人が目置かない閣僚がもしいるとすれば、それは官僚が勝手に作るということにもなりかねないことも起こっているのではないかと。

これは私たちも是非はいろいろあるんですけれども、ここからは人情の世界で。いまちょうど予算と税が決まる時期で、われわれもたくさん陳情を受けるんです。何とか、これ、お願いしますというふうに言われたときに、実際にはこれは今年や来年は到底無理だなというご要請もあるわけですね。そのときに、敢えてゴーを上げてしまうと政治が決めなくてはいけないと思っている、もしくは思い込んでいる民主党は、自分たちで断っちゃうわけですね。

私もいま実は税を担当しているので、これは受けられる、これは受けられないことがあるなど思っていたんですけれども、まだ全部政府も決めていないのに、「これはうちは受けられません」とちゃんと返事をしてくれてしまっているものですから、「いまから受けられないって言わないでくださいよ」と、これ、人情の問題が出てくるんですね。ところが、「いや、何とかがんばってみましょう」と言って、今度は自分で断るのがしんどくなると、代わりに誰かのせいにする。そのときに、皆さんも気になったことがあると思いますけれども、「いや、いろいろ私はがんばったんだけど、財務省がうんと言わなかったんですよ」というようなことが実は使われているんですね。これ、本当はそうではない。少なくとも与党の幹部が本気になれば、実はそこは動かせるはずなんですけれども。そういう言葉を使っているうちに、だんだん、だんだん、役所のほうが偉くなっていく、ということが起

こってきましてしております。

私が初めて当選したときに、地元の市長さんから、ぜひこの道路を何とかしたいので一緒に陳情に行ってくださいと言われて、1年生ですから、行きました。でも、これ、全体の道路の予算とか、道路の予算の配分を生活的なものに近づけるのか、大きいものにするのか、そういうことですよねという話をしたら、親しい市長さんだったからですけど、率直に「そういう大きな枠の話はわれわれまた役所と話をしておきますから」と。「えっ、国会議員とは?」「いえ、松本さんにはぜひやっぱり地元のことで力を出していただきたい」と、こういう話になってしまっているのです。国会で何を決めるかというのは非常に大事な話だと思います。

私ひとりで時間を食ってしまうわけにはいかないので、あれですけど。決める範囲というところでいくと、一定の国では、先ほどの公約との関係でいくと、主要な公約については拘束がかかるけれども、与党であっても、それ以外は議論して決めてもいいというルールもあるやにお聞きをいたします。これ、なかなか難しいところで、われわれも与党をやりました。首班指名に少なくとも与党の皆さんは投票しているわけです。その人が組閣した内閣のやることというのはある程度飲まなければいけない部分と、やっぱり議論をさせてもらいたい部分とがある。それをいまの自民党さんというか、昔から自民党さんは長い間の知恵で、与党内の事前調整という1つの形で整理をされてこられたんだろうというふうに思いますけれども。国会というのは野党も含めてけっこういろんな声を聞いてきたり、利害関係者の声を拾ってくる能力がありますので、ある意味では国会の中でうまく議論していただくような形にこれから変えられるといいかなというふうに思います。

実はこの国会も主な法案がいくつかありますけれども、たとえば経済の産業競争力強化法とか、国家戦略特区法、そして外交関係の法律も2つありますけれども、実は全部参議院には修正がかかって送られています。そういう意味では国会の議論も少しずつは前進をしているのかなというふうに思います。

### 正しい正しくないで考えない・決めつけないことの大切さ

その上で、最後に決め方ということですが。どうしても日本の国というのは正しいとか、正しくないとかいうことに縛られがちなんです。実は先日私は学生さんの前でも推計の話を見せていただいて、いろいろな議論があっというんじゃないかということを行ったときに、東京大学の大学院の学生さんが、でも、国民が選んだ政府が正しいことをするんだから、そこに任せておいて、あんまりチェックとかしなくていいんじゃないですかと。ちょっと待てよと思いつつ、大丈夫かなと思いつつ聴いていたというのが正直なところなんです。そもそも政治が決めることって未来のことを決めるので、やってみなくてはわからないとまで言うと無責任になると思いますけれども。やっぱりいくつかの可能性のあるものであるというふうに考えるべきだというふうに思っています。だからこそ、議論をするとよりよいものができる可能性があるという大前提で、国会の決め方をするということ

が一番大事なかなというふうに思います。

逆に申し上げると、政府の側を押し通すということよりは、国会の力も借りるというスタンスになると変わってくると思いますし。もう1つ、私が外務省にいるときは、積極的にもうちょっと国会で情報も開示して答弁をなさいと。これが一番いい広報だと、そういう感覚でやるべきではないかなということをお願いしてきたということをお願いして、マイクをバトンタッチしたいと思います。

**亀井** ありがとうございます。続いて、西田先生です。先生は、参議院において、とくに二院制の下における参議院改革を熱心に訴えられ、また、そうした中で、実はこの問題についても憲法調査会でご発言されたり、あるいは、まさに独立推計機関の話を、ついこの月曜日に、ここにいらっしゃる林大臣と、テレビが入って全閣僚出席の決算委員会でご質問されたりしていらっしゃいます。そうしたことを踏まえて、お話をいただきたいと思っています。

#### 法人税収の見積もりに関する国会論戦から見た独立推計機関の必要性

**西田** 皆さん、こんばんは。ご紹介いただきました、公明党でいま参議院の幹事長をさせていただいております、西田実仁でございます。まず今日はお招きをいただきましてありがとうございます。冒頭、お詫びさせていただきますけれども、どうしても日程の調整がお忙しいおふたりのベテランの先輩議員を前に失礼なんです、調整がつかないことがございまして、途中でちょっと退席をさせていただく非礼をお詫び申し上げたいと思います。

いまお話をいただきましたように、今週、ちょうど月曜日に参議院の決算委員会というのがございまして、大変にお恥ずかしい話ですが、平成 23 年度の決算をいまやっているというのです。そうしているうちに 24 年度の決算が国会に報告をされまして、後ろがつかえているという状態でした。その決算について、参議院はとくに重視をしているということもありまして、全般的な質疑というときには総理をはじめ、全閣僚が出席をいただいて、しかも NHK の中継も入れていただくという、そういう慣行が続いております。その決算委員会の全般的質疑、平成 23 年度版ですが、これが今週の月曜日にございました。そこで林大臣に、大臣としてではなくて、こうやってご一緒させていただいている勉強会のメンバーとして、一議員として、お答えいただきたいという質問をさせていただいたというのが、先ほどご紹介いただいた件でございます。

この独立した推計機関の必要性ということで申し上げますと、私が質問したのは税収の上ぶれの問題でございます。決算委員会でありますので、過去3年はずっと実は法人税収というのは大変に上ぶれてきたわけございまして、今年度もおそらく上ぶれるだろうというふうに言われているわけでありまして。もちろん、景気回復の初期の段階では当初の見積と決算が異なるということはある話でありますけれども、これが3年、4年も続いてまいりますと、もしかしたらそもそもの歳入の見積、とくに法人税に関しまして、過小

見積なのではないかという疑いを私などは持ってしまうわけでありませう。

ご案内の通り、歳出は当然のことながら規範性がある、それ以上は予算を使うことができないという予算になりますけれども。歳入の場合はあくまでも見積でありますので、これは別に見積もっても、そこまで徴税権が及ぶとか、あるいはそこまで必ず税金を集めなければいけないという、そんな縛りがかかるわけではないわけでありまして、あくまでも見積もりであります。さはさりながら、過少な見積もりということは、実は国家の経済運営についても決して好ましいことではないというのが私の立場でございまして。それは言うまでもなく、たとえば法人税でいえば、その過少な見積もりということがもしあれば、上振れた分は本来減税できるということにも逆になるわけでありまして。そうした減税によって経済を活性化できるチャンスを摘んでしまっているというふうにも言えますし。よくありがちですけれども、上振れたから補正で使おうということになりますと、その分財政が大変に緩んでまいりまして、規律が保たれないという意味での大きな政府をつくっていく要因にもなっていくと。

こういうことから、もちろん見積もりというのは難しいわけでありませうけれども、これはやはり適正な税収見積もりをしなければならぬというふうに私は主張しているわけあります。その際に、たとえば、いま、経済再生ケースにおきます税収見積もりから割り出した法人税収というのは 12 兆円と実は政府側はいま置いております。それは 9 年間繰越欠損控除ができるということも当然入れた上で、一定の推計をされて、いま 12 兆円というふうに置いているわけで。私のところにもずいぶん説明に財務省から来られました。しかし、いただいた資料を自分なりに、もう本当に手計算で、たとえばこういう前提を置いてと。結局は、経常利益をどう見るかということに尽きるわけでありまして、法人税収の場合は。そういう自分なりの推計をしてみますと、12 兆円ということはないんじゃないかと。15 兆ぐらい行くんじゃないかと、私は自分なりに推計をしたわけでありませう。それはやはり日本の企業のダイナミズムをどう見るかというところに懸かってきます。それは官僚の皆さんは過去の延長で 20 年間のいわゆるデフレというような状況の中で、そんなには伸びないんじゃないかということ推計されるわけでありませうけれども。ここは構造が大きく変わるときには、そのダイナミズムを見落としてしまうと、間違った推計になってしまうのではないかと。こういうような議論を展開いたしました。

私が正しいとか、正しくないとかいう問題ではなくて、要は、そういう政府のほう、とくに財務省が保守的に見るのは当然でありまして、そういう試算と。そして、立法府のほうにもそういう試算をする機関がある。いろいろな前提を置きながら、それを交わしていく中で、生産的な議論が国会においてできるのではないかと、という視点で林大臣にもお答えいただきまして、大変に含蓄のあるお話をいただいたわけでありませう。

## 国会による行政監視機能の重要性

その根本のところには、いま亀井さんからも言うていただきましたけれども、やはり

国会がいかに行政監視機能を強化していくのかというのが私の問題意識であります。行政を監視するというのは立法府の当然の役目でありませけれども、行政を監視するには監視するなりの手足が実は必要でありまして、私はそこは十分ではないというふうに思っております。

なぜ、こんな問題意識を持っているかという、先ほどご紹介いただきました参議院におきます憲法審査会、そして私は幹事長という立場で、参議院の選挙制度についても毎週各会派の幹事長の皆さんと議論をしております。そうしますと、やはり議論は衆参のこの役割分担というところへ必ず行くわけでありまして。この二院制というものを前提として、どういう選挙制度にするのがよろしいのか。また、その役割はどう分担していくのか。ということが議論になります。

そこで、衆議院における、あるいは参議院における行政監視機能をどう見るのか、どこに求めるのかということ議論していく中であって、私は衆議院というのは予算の優越権があるわけでありませるので、お金まわりのことはむしろ衆議院にきちんとやっていただくことが必要ではないかと、個人的には思っています。つまり、予算と、そして決算も。そして決算がまた予算に反映されなければいけないわけでありませから。お金まわりのところはしっかり衆議院で議論していただく。参議院は6年、解散がない長期であるという、そういう違いがありますから、組織とかあるいは人事とか、こういうところの行政監視をきちんとしていくということが必要ではないかというふうに、私自身は思っております。もちろん、決算は参議院とって、決算制度とかいう中長期のテーマは参議院で議論すべきでありますけれども、短期的なお金のまわりのことに関して言えば、衆議院に集約をしていくべきではないかというふうに、私は思っております。

先ほど、国会に行政を監視する手足が必要であるというふうに申し上げました。そういう意味で言いますと、まず先ほどから話題になっている、この独立した推計機関というのは、これは衆参にまたがってあればいいのではないかと。国会図書館のような形であってよろしいのではないかというふうに、私は思っておりますし。また、お金まわりのこと例えば、会計検査院ももしかしたら衆議院にあってもいいんじゃないかと。むしろ、われわれの参議院のほうは組織とか人事ということをきちんと長期的な視点で見続けているぞという、そういう機能を持たせるには、いま総務省にある行政評価局がありますけれども、この2000人は立法府に持ってきて。そして参議院に持ってきて、行政監視をきちんとしていくと。調査室とかありますけれども、いまの人数ではどうしても足りませせん。そういう意味では衆議院、参議院それぞれに行政監視機能を高めていく手足をどう作っていくのかという議論をしないと、私は健全な国民主権の徹底ということができないのではないかと。いうふうに常々思っております。

当然、強い内閣が必要です。そして、それに対応する、それを監視をする強い行政監視機能を持った国会が必要であると。そうしないと、いつの間にかというか、どうしても官僚支配になってしまうと、そこからなかなか抜け出せないと。こんな問題意識の中から、

具体的な例として、この独立した推計機関に私も大変興味を覚えて、亀井さんの指揮の下、こうした先輩議員の皆さんと議論をさせていただいてきたということでございます。以上でございます。

**亀井** ありがとうございます。それでは一巡目の最後に、田中先生からお話をいただきたいと思います。田中先生は『日本の財政』という本を8月に出されて、もうすでに増刷をしているという、関係者はみんな読んでいるという、静かなベストセラーになっています。こういう財政の問題と制度の問題というかたちでずっとアプローチされてこられていますが、そういう中では、実は立法府の機能も重要ではないかという問題提起をされていて、ぜひそのお立場からお話をいただければと思います。よろしく願いいたします。

### 財政民主主義を徹底する各国の動き

**田中** ただいまご紹介をいただいた、明治大学の田中でございます。いま、過分なるご紹介をいただきましたが、ここ10年ぐらいは、とくに予算制度について研究してきました。予算制度と言っても、財政法とか、会計法とか、そういう法律だけではなくて、たとえば財務大臣と各省大臣の関係はどうなっているとかですね。実際、誰が決めるのかと。こういうあまり目に見えない部分も含めて、予算制度をずっと研究してきました。

私が言うまでもなく、国会というのは財政民主主義の根幹にあるわけですよ。日本国憲法を見ていただいても、政府が国会の議決なしには1円たりとも使えないわけですよ。ですから本来は、国会というのは財政、あるいは予算を通す上の最も中心にあるべきというのが、これは別に日本に限らず、どこの国もそういう原則なわけですよ。ところが、実際、国会が予算統制についてどこまで機能を果たしているかという、アメリカみたいに上院と下院が常にケンカしてですね。その予算をめぐる、いろいろ議論して。その議論の中身がいいか悪いかはともかくとして、いろんな、活発な議論をしている国も一部ありますけれども、多くの議院内閣制では、国会では予算は、日本よりは審議していますけれども、基本的には政府が提案した内容をそのまま追認するという形なんですね。それは国会で予算について修正するとかいう話になると、それは政府の不信任につながるというふうに解釈される場合もあってですね。とくに英語圏の国では、極端に言うと、国会における予算の審議はラバースタンプだというふうにも言われているわけなんですね。

ところが、最近、各国の動向を見ても、それをある意味修正する動きが出ています。国会の予算に対する関わりをもっと強化すると、そういう動きが出ていまして。たとえばスウェーデンは3年分の歳出総額の上限値を国会が議決すると。個別の予算の中身を審議する前に、総額についてですね。総額について推計するのは日本を含めて、多くの国でやっているんですが。国会が議決すると。あるいは、先ほど日本の決算の話が出ましたけれども、フランスは決算を議決しないと新年度の予算審議ができないと。もう、そういう制度改革も行っていますね。それから、決算委員会で、たとえて言えば事業仕分けをち

やんとやっているとかですね。それから、今日の議題になっています、議会で独立財政機関を置く。

こうした改革がここ 10 年、けっこう目立って行われていて、議会が政府の予算を単に追認するのではなくて、ちゃんと審議しようと、チェックしようと、こうした動きが実は世界の大きな流れになっています。

### 財政再建に必要な二つの要素

われわれ、財政赤字が問題だというのは基本的には認識しているんだろうと思いますけれども、じゃあ、そもそも何で財政赤字が増えるのかということを考えないといけません。つまり、問題をちゃんと突き詰めない限り、その解決策は出てこないわけですね。もちろん、いろんな考え方がありますが、突き詰めて言うと、私は政府部門においては歳出と歳入を一致させるメカニズムが働かないと。予算というのはわれわれの家計にも、あるいは企業にもあるわけですよ。でも、じゃあ、われわれが永遠に借金をして、たとえば住宅ローンを二億円も三億円も借りるかといったら、それは普通ないわけで、返せる範囲内でしか借りないし、借りられないわけですよ。じゃあ、何でそれを政府ができるのかというと、英語で各省大臣のことをスペンディングミニスターと言うわけですよ。使う人とお金を集めてくる人が分かれていて、それをなかなか一致させることが難しいという根本的な問題があったわけですね。逆に言うと、何らかの方法で国民、あるいは国会にしる、政治家にしる、出と入りを一致させるようなメカニズムが必要なんだと。自分の、政府の予算というのは制約があるんですよという、こういうしくみを作らないと、各省あるいはそれに関連する政治家たちはどんどん使ってしまうと、こういう誘因が働くわけですね。

簡単に言うと、政府の予算というのは他人のお金を使うことなんですね。自分のお金なら大事に遣う。でも他人のお金だったら、ええい、遣ってしまえと、こういうインセンティブが働くわけです。これは私は政治家や官僚たちを批判しているわけではなくて、そういう要因が政府部門には内在しているということなんですね。これをなんとか是正しない限り、財政赤字はどんどん増えてしまう。あるいはギリシャのように、破綻するまで続くと、こういう問題なんですね。

じゃあ、どうしたらいいかということです。今日は細かく言いませんけれども、いろいろな各国の改革を調べてみると、2つの大きな要素が重要であると。それは意思決定を集中化させることと。みんなが、これ欲しい、あれ欲しいと、バラバラに言ったらまとまらないわけですね。何らかの形で意思決定を集中化させる。それから、透明性を高めること。とくに歳出・歳入を一致させるしくみが必要で、それは国民の前に明らかになる、あるいは国会で議論して、予算はいまこういう状況なんですよということを国民が理解することが大事です。いま言った権限を集中化させることと、透明性を高めること。この具体的な方法はいろいろなやり方がありますが、突き詰めて言うと、この2つのしくみを変えることが財政規律を高めるにあたって極めて重要だと。その1つが今日のテーマで

ある独立財政機関であるというふうに言えると思います。以上でございます。

### 各パネリストの発言のとりあえずのまとめ（第一ラウンド）

**亀井** ありがとうございます。いま、それぞれの先生方からお話がありました。大変それぞれに示唆に富んだ話で、敢えてここで無理やりまとめようとは思いませんが。まず1つはわが国が大変厳しい財政状態にあると。そういう中で、実はそこで立法府の機能が果たしきれてきたのだろうかというような問題提起があったように思います。そういう中で、さはさりながら、国民の代表である議員が審議に際して、あるいは判断するに際して、あるいは決定するに際して、材料があるのかというと、なかなかこれが乏しいと。

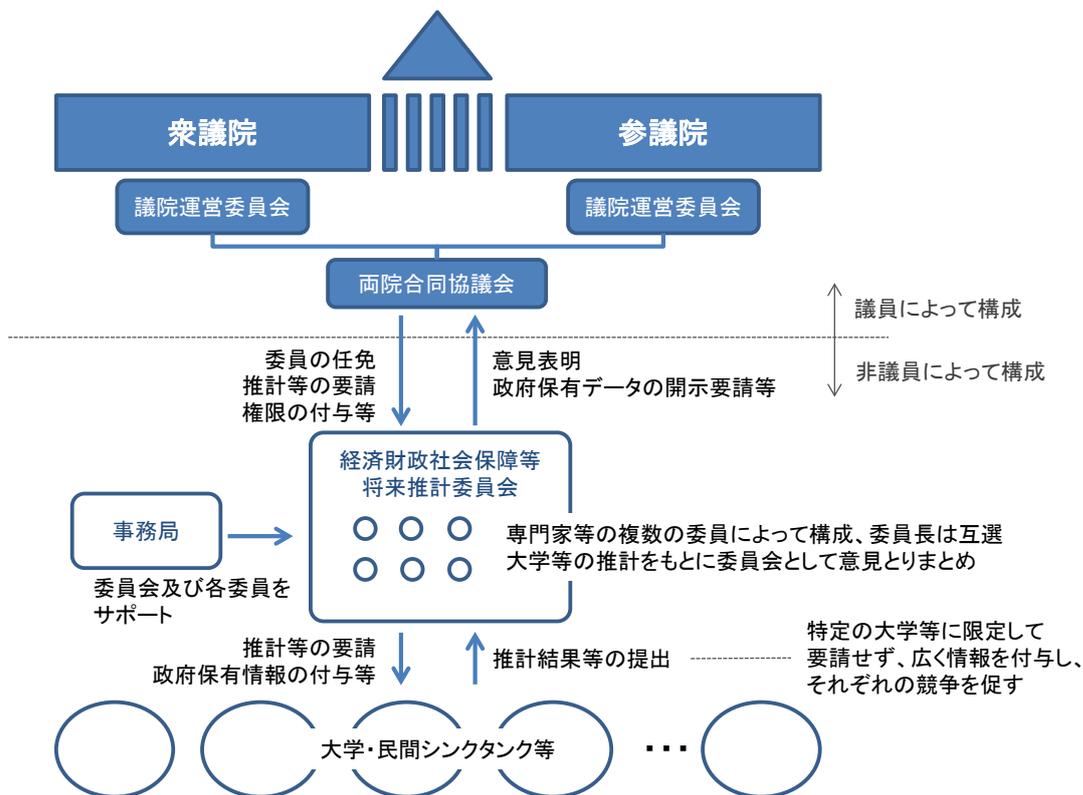
さらに言うと、それを政府が持っているとする、林先生の言葉をそのまま借りれば、松竹梅の松が出てきがちであると。そういう中で、でも考えてみたら国会はそもそも、本来は国民が決める。だけれども国民がすべてを、さっきの公約の話、これは松本先生のお話がありましたけれども、公約の話でいけばすべてが公約に載せられるわけではないし、全部がそこで決まっているわけではないと。もちろん、いろいろな事後の変更もあると。そういう中で言うと、国会がどう機能していくかということが極めて重要で。それはなぜかと言えば、財政民主主義の根幹を担うものであり、一方で先ほどお話があった行政監視というものもやっていかなきゃいけないんだと、こういう話であります。

そういう中で、先ほど話がありましたが、いまだに平成 23 年度の決算をやっている最中ですから、たぶんこれは、先ほどの田中先生のお話でいうところの、各国の状況からするとかなり厳しいところなのかなあというのが、いわゆる PDCA サイクルというやつの中も A もできていないような状態なんだと思いますので、そういう中で P ばかり進んでいくという状態がいま起きているのかなあというふうに思いました。

### 国会に独立推計機関を置くという共同提言について

そういう中で、今日は「独立推計機関を国会に」という共同提言についてお話をさせていただきたいと思います。私ども東京財団で作成した提言をベースに、国会議員の皆さま方にお集まりをいただいて、2013 年 6 月、参議院選挙の直前になりますけれども、ここで提言を発表いただきました。まさに問題意識は、いま、それぞれ先生方からお話があったようなことをベースに、お話としてまとめていただいたのかなと思います。

具体的に申し上げますと、以下のポンチ絵をご覧ください。ここでのポイントは



国会の下に議員によって構成される部分と、非議員によって構成される部分に分けられているということです。ここに「将来推計委員会」という独立推計機関をつくらうとしています。これは先ほど来、パネリストの皆さまから独立していることが非常に大事なんだというお話が度々ありました。あるいは林先生からは、独立性の逆にある概念として、党派性をどう非党派性にしていくのかと、たぶんこういう問題提起もあったのかなというふうに思いますけれども。そこらへんの工夫が込められたのが実はこの概念図です。

ここからは、こうした提言に至った思いや考えについて、それぞれ先生方からお話をいただければと存じます。それではまた、林先生からよろしくお願ひします。

### 独立機関が非党派性を有するために必要なこと

**林** 先ほど少しこの話にも、どうしてもテーマがこれだったので、入ってしまっておったわけですが。この図を見ていただくとわかるように、国会へこういうものを置いていこうという提言をさせていただいたわけでございます。この1つのアイデアは、先ほどちょっと申し上げたように、どちらかというと議院内閣制の国は馴染まないよねと言っていたわが国でも、イギリスのNAOやOBR（予算責任局）みたいなものができた。その後、我が国でも国会の事故調査委員会というのはかなりこのモデルにした両院合同協議会というのをつくって、そこで任命をしてですね。両院合同協議会をつくることによってなるべく党派性を薄めて、全会一致で任命された人が独立性を付与されて、自民党がこう言ったからこういうふうな調査をすとか、民主党から言われたからこうだとか、そういうことから離れるようなしくみにしたという意味では、非常に画期的なことだったのではないのかな

あと、こういうふうに思っております。

### 長いスパンで考え、決断することの意義

われわれがこれを考えるときに、やはり財政、先ほど田中先生からもありましたように、なかなかこの入りと出を一致させるしくみというのがないと。それからもう1つ難しいのは、この予算は単年度なものですから、今年の予算ということで、みんな一生懸命やっていますね。しかし、それを毎年、毎年、今年の予算、今年の予算とって積み上げていくと、5年間、10年間で見ると、結局赤字がどういうふうになっているのかと、こういうふうになります。したがって、なかなかこの3年分の予算を組むなんていうことは、それだけある意味ではコントロールが効かなくなるということもありますから、そこが非常に、逆に言えば、杓子定規になってしまうと。とにかく今年の予算は今年中に遣わなければいけないみたいなことになって、結果として、それがむしろメリハリの効いた予算を作れないようにしているんじゃないかと。

そういうことも考えて、中長期的に、たとえば人口がこういうふうに推計されると、社会保障の費用というのはどういうふうになっていくのか。これ、誰が推計するかというと、現在はその社会保障の政策を担っている厚生労働省が基本的には推計をするわけです。そうするとどうしても、厚生労働省というのはどういう立場かということ、予算を財務省に要求する、田中先生の言葉を借りれば、スペンディングミニスターのサイドですから、これぐらいはかかってしまうんですよというバイアスがどうしてもかかると。今度、財務省はその年金の推計はしませんから、今度は財務省の立場からすれば、なるべく、そんなに増えないんじゃないかという逆のバイアスが働くかもしれないと。したがって、まずはそこが推計をするというのはこれは当然あっていいと思うんですが。この1つの推計だけで立法府がいろいろな議論をするということが非常に、片足で立っているような感じになるわけですから。したがって、もう1つの、別の立場、立法府に置いた独立した機関が、別の立場でも推計をやってみると。使う数字は同じでもいいかもしれませんが、前提の置き方を変えることによって、結果として1年ではそれほど大きな違いは出ないかもしれませんが、3年後、5年後、10年後とやっていくことによってかなり差が出てくる。ゴルフも1打目をまっすぐ打つか、ちょっと右にスライスするかで、200ヤード先にはずいぶん差が出るのと一緒で、そういう差が出てくるということでありまして。

先ほど松本先生がおっしゃったように、どっちかが正しいと、おまえはこれを使っていることをしようとしてるんじゃないかと、予算をたくさん取ろうとしているんじゃないかとか、何かごまかそうとしているんじゃないかと、とかくこういう議論になりがちなんですが。そうではなくて、両方の推計があり得るんだということを冷静に議論をする環境をつくるということが非常に大事なポイントだと思っていまして。そのためには推計が2つもしくは3つ出てくると、この数字が違っているのはなぜだろうと。それはこのパラメーターのここが違うからだということで、パラメーターをどうしているかというところにちゃんと注

目が行ってですね。じゃあ、なぜそのパラメーターはそういうふうに置いているんですかと。たとえば金利を何%で見ているかとか、弾性値をいくつで見ているか、みたいなところに行ってですね。その結局最後に行き着くところは、じゃあ、どちらもあり得るようなパラメーターであれば、この幅の中で議論しよう。1つの数字ではなくて、将来行けば行くほど、さっきのティショットと一緒に、長く先に行けば行くほど振れは出てきますから、いまこの段階で本当に正確にどこかというのは言えないというのが本当は正しい答えなんで。その幅の中で、じゃあ、今日、どういう決断をわれわれはしなくてはならないのかという議論をやるというのが本来の立法府のあるべき議論の姿だろうと。こういうことでありまして。

そういうふうにすることによって国会の議論もそういう形にだんだんくなっていく。そうすると、それを見て、報道するほうも、したがって報道を見て、一般の皆さんが議論するときも、なるほど、確かに来年のことだったらわりと正確に分かるかもしれないけれども、5年先、10年先はけっこう幅があるから、この幅の中でどういう選択肢をとって、この選択肢の中で今日こういうことを決めていくのかと。こういうふうには、まずは国会の議論から、そして論壇、メディア、国民の議論ということをやっていくというのが非常に大事ではないかなあと、こういうふうには思っております。

### 各国の動きから読み取れること

それで、先ほどお配りいただいた表の、21 ページには表がありますが、16 ページに先ほどちょっとご紹介があったように、たとえばデンマークとかオランダのように、もう1947年とか60何年からこういうところを置いている国もあるんですが。意外に、イギリスが2010年とか、スロベニアも2010年、スウェーデン2007年ということで、われわれの提言にも書いたんですが、どうしても少子高齢化になって、社会保障の負担が重くなって、財政が非常にきつくなってきて、いったい何をやったらいいかという問題意識を実はわれわれだけでなく、欧米の諸国はみんな持っていてですね。その財政問題をどうするかということを実際に考えた1つの表れが、この海外における動向の、2000年以降に出てきた国というのはだいたいそういうことでこういうものをつくったのではないのかなというふうには、われわれは見ております。したがって目的意識が非常にはっきりしております。政府のスペンディング MINISTER や政府の推計とは別に、カウンターをもう1つ置いて、ここでもう1つの数字を出して、その中でなぜこういうふうになるのかという議論をすることによって、もう少し立体的な財政の議論ができていくと、こういうふうになっていくわけではないかなと、こういうふうには思います。

### なぜ国会に独立推計機関を設置するのか

先ほど少し、税収の見積の話が西田先生からあったように、長年の習慣というか、知恵でですね、どうしても財務省は、あとでどうせ、あのうるさい先生方が、「補正をやれ」と

言ってくるんだよね、毎年と。そうしたら税収を少し低めに見積もっておいて、「補正なんてできっこありません」と言ってるんですけど、毎年これぐらいの時期になると、「少し税収が思ったよりも出ましたので、補正ができないわけではありません」なんていうことをやっているんで。これは誰が悪いという話ではなくて、そういうことをたとえば最初にもう少し税収を高く見積もったとして、逆に言えば、政府が見積もったものと独立推計機関の間ぐらいで予算を組むようなサイクルになってきますと、本当にそのままの税収通りになって、税収の上振れがないので補正ができないということを、今度はわれわれが覚悟しなければならぬと、こういうことになってくるわけでありまして。

ということは、そういう問題があったときに、「いや、なんとか最後は知恵を出してくれよ」と言っていて、「じゃあ、これがあります」という知恵が出てこない状況で、われわれが財務省に、「財務省がダメと言ってるからできないんですよ」ということをなるべく、これは元々こういうことで、これ以上やると赤字が増えるんですよというふうに言ってきた人のほうにどれだけ顔を向けて、きちっと説明をできるかと。最後はそういうことではないかと、こういうふうには思っております。

そういう意味でも、この政府だけではなくて、われわれ、ここに政府・民間・国会と、こう3通りのオプションをそれぞれ比べてみたわけですが。やはり立法府にあるということで、一定の公的な機関がつくって、信頼性もあるというものができません。民間のシンクタンクがつくると、やはり政府の数字がこれで、民間はいろいろ、いっぱいあるよねと、こういうふうになってしまいがちなので。物事をステレオで見るという意味では、やはり立法府に置いて、この立法府と行政府の推計の中でどういうふう実際に決めていくのかということをしつかりとやっていく。そのサイクルを回すことによって、財政の、単にこう、カットするということではなくて、使い方をきちっと考えて、ワイズスペンディングになるようにしていく、これはインフラ整備ではないかなと、こういうふうには考えております。

### 大学等の民間の知見を使う意義

**西田** すいません。先に失礼します。いま林大臣からお話がありました、まさに私もまったく同感でございます。とくにこの図（ポンチ絵）を見ていただきますと、書いてございますように、この提言の中では国会にそうした独立した推計機関を置くとして、その推計を行うところは大学とか、シンクタンクとか、競争を促すと、こう書いてあるわけでございます。どこか特定のところに限定をするのではなくて、立法府のほうで行政を監視していく、あるいは行政から出てくる推計と対峙していくというときに、どの機関を選ぶのがいいのかということを決めるわけでありまして。そうした競争を促すことによって、より立法府の側の行政監視機能が高まるのではないかと、私も大変に期待をしているわけでありまして。

それを前提としますと、いまの 16 ページの諸外国の、予算規模を見ていただくと意外

とそんなにお金がかかっていないということがおわかりいただけるのではないかというふうに思います。多いところでも、アメリカなどは常設で37.7億円とかいっていますけれども、少ないところは0.何億円というようなことになっておりますし。いまのわれわれの提言のように、人を国会にへばりつけるのではなくて、民間なり、大学のシンクタンク等の競争によってそれを採用するということがあれば、なおさら、もっとお金がかからないで。しかしながら大変に立法府の機能は高まるという意味でも大変重要ではないかというふうに思っております。

いま、林さんからお話がありました、要は透明性を高める、議論の前提がどこにあるのかということがしっかりと、それぞれの。政府はここに前提を置いています。そして立法府が選んだシンクタンクなりが推計をする前提はここですということをお互いにさらけ出す中で議論することが、より生産的な議論につながるというふうに私は強く思っております。ぜひ、こうした形で、意外と、そんなにお金をかけないでも実現できる、そういうしくみを皆さんの知恵でここに出していただいているのではないかなというふうに思っております。以上でございます。

#### **役所が情報を独占してしまう問題**

**松本** 林大臣、そして西田幹事長から内容については触れていただいたと思いますので、両先生も一緒ですが、こういったことを議論するに至った私自身の体系とか、関心を一、二、お話をさせていただきたいと思っております。

私も2000年に初めて当選をさせていただいて、さあ、国会で政策論議をして、つくっていかうと、こう思ったわけですが、先ほどもお話があったように、情報は基本的には役所にあります。役所から情報をいただいて、その上で議論をしようと思ったら、これがなかなか出てこない。最初のうちは結局、国会の場で、まず、この情報をとということにかなりの時間を費やされることになりました。「これ、どうなってるんですか？」ばかり聞いているのもあんまり生産的でないなと。前提を早く教えてもらった上で次の議論がしたいなと、そういう意識があったんですが、何度か質問をしているうちに、それなりにあとからわかったのが、どうやら私のランクが役所の中で上がったらしくてですね、少し届く資料が詳細で、上等になってきました。これはなってきたことが明確にわかったのは、あるときに資料を求めて、届けていただいたけれども、これじゃ全然わからないじゃないかと、こう、届けてくれた担当に電話をしたら、「すいません。議員を間違えました」と。ということは、議員によって違うんだ、出す資料が、ということがわかりましたですね。これはあんまり生産的でないなと。いま、国会でもいろいろ議論があります。本当に出せないものというものはあると思っておりますけれども、基本的には出した上でやるということが大事ではないかと。創造的にやりたいなあとというふうに思っています。

#### **政治においても PDCA サイクルをきちんと回すべき**

ここからは先ほども林大臣もおっしゃいましたけれども、国会でどんな議論をするかと。間違っているじゃないかといって追及されるということ为了避免するためには、結局、結果につながる数字も出さないということになりかねないところがあります。先ほど申し上げたことにつながりますけれども、そもそも根本的に、最初から正しいということがあるのか、ないのかという大前提を変えないといけないと思います。いままでお役所の皆さんが決めておられましたけれど、構造的に実は責任をとれるのは政治のほうしか責任をとれない。しかし、いままでは役所のやることは間違えませんと。間違わない限りは実は責任は発生しないという、大変なからくりというか、前提の下で動いているんですね。

ですけど、実際に世の中はかならずしも思い通りにいきませんので、そのうち、どうも思い通りになっていないことは出せない。そうすると、どんどん、どんどん、実態と乖離した政策になるという循環があります。先ほど亀井さんから PDCA サイクルの話がありました。これを本当にやっていくことがいま一番大事だと思いますけれども。この PDCA サイクルは当然、最初にやったものは、そのとき一生懸命考えたという大前提に立っても、直さなきゃいけないところが出てくるという大前提であります。そのことについて決める責任、直す責任がとれるのが本来、構造上、政治なので。その政治がいい議論をできるようにもしていきたいなというふうに思って始めたわけであります。

実は国会の議論の質を上げなければいけないなあと感じてきたんですけれども。3年ほど前に議会で南アフリカに出張いたしました。国会議員の出張というと、どうもあんまり評判よくなく取られているケースが多いんですけれども、けっこうまじめに行っておりました。南アフリカの議会と交流をしたときに、彼ら、アパルトヘイトが終わって、議会が機能しだしてから十数年は経っていたんですが、ちょうどそのときに、議員立法をどうしようかということで、やたらと認めてもたくさん出過ぎるし、縛り過ぎたら今度は非生産的だしということで、実は日本の制度を説明しました。予算関連なら 50 人、非予算なら 20 人の同意で提出しているとかいうことを話しました。下院の数が同じぐらいだからちょうどいい。詳しく教えてくれということで、手続きから何から散々説明して。3日ほどいたんですが、3日目には「だいたいあの線でいくことにした」ということになったので。南アフリカの議会は実は日本の議員立法の制度が採用されているんじゃないかと思うんですが。

そこから先でありまして。やっぱり日本は民主主義の先輩だと。ついてはいま、わが国の議会で課題になっていることが2つあると。1つは予算を作ったときには、田中先生も言われましたけれども、議会でどういうことをするのかということで、とりあえず、議会に予算調査局は作って、各国の状況の調べているけれど、これを議論を経て、政府が出した予算をどこまで書いて、どうしているのかというのを、日本の予算委員会を見に行っ、ぜひ参考にしたいと。ここにおられる方にはもうこの先を言う必要はないと思います。

もう1つ、愕然としたのは、わが国も州があって、各地方で様々な立法権を持っているんだけど、地方で作った立法と、中央で作った立法の調整をする委員会を持っているんだ

けど、日本ではそういうことはどこでどういうふうに調整をしているのかと、こう言われてですね。

正直、これ、いずれも該当なしだなと。これではいかんなど。来年にでも出張に行きたいので、ぜひ案内してくれと言われたんですが、いつ頃やってるんだと言うから、でも、やってると言われたら、予算とか大事な議論は1-3月ですねえと。ただ、その前に、余談ですけど、南アフリカの人たちは実は寒いのが大嫌いなので、1-3月の日本はすごい寒いですよと言ったら、ちょっと寒いときに行くのはいやだからもうちょっと後に行って、話だけ聞かせてもらおうかとかいうことになって。その後、実は5月にきたんですけども。ちょっと見せられないと思うものやっているとというのは、何とか脱出しなきゃいけないなという思いがありました。

そのPDCAサイクルとか、政治家が最終決定をするということですけども。そのときにぜひ、さっきお話ししたように、PDCAサイクルだからこそ、2つ、3つ、出していくことが大事だというふうに思います。さっきちょっと学生さんの話をさせていただきましたけれども、学生さんの議論でもすばらしいこともありまして。ここにもシンクタンクの関係の方がおられると思いますけれども、学生さんの質問の中には、正直なところ、日本のシンクタンクってまだまだファンドレーズが弱いんで、政府からの発注が非常に多いと、政府と違うことってなかなか言えないんじゃないですかという、こういう質問も来ました。よくご案内だなあといいながら。私は、だからこそ逆に、国会がやることに意味が実はあると思っています。国会がある意味で全責任を負えば、ある意味で政府と対等か、対等以上の立場を与えられているわけですので、国会の名の下で発表すれば、シンクタンクの皆さんももちろんお仕事ですから、発注されれば発注者の意向というのでも聞かざるを得ないと思いますけれども。他方では研究者の気持ちというのもあると思いますので。それを受けとめられる場を、しかも国会でつくるということがすごく大事ではないかなというふうに思います。

これが定着すれば、いまたとえば短期の経済見通しというのはシンクタンクの皆さんが予測を出されて、中央値があったり、平均値があったり、最高・最低があったり。経済見通しに関してはかなりいろんな見通しがあって当たり前で、それを全部俯瞰して判断していこうということになってきています。財政とか社会保障も、将来見通しについてはある程度いくつかの前提があって、俯瞰して見られる形にする。その1つの、正しい、正しくないというところからPDCAサイクルに移るきっかけをつくることができるのは、国会ではないのかなあということで、今回、国会へ置くということで、ぜひ早く、南アフリカの人が来ていただいて、見せられる国会に変えたいというのが私の願いでありまして、皆さんと一緒にこういう研究ができたというふうに思っております。

## そもそも「独立推計機関」とは何か

**田中** 私のほうからは、今日議論しています独立推計機関って、そもそもどういうもので

すかというのを、若干、ジャストインフォメーションを提供させていただきたいんですが。まず、組織としてはいくつかあります。たとえばイギリスのように政府の中の1つのエージェンシー、行政機関だと。あるいは、政府の機関ですけれども、審議会みたいな、3人とか5人の専門の委員で構成されるという、そういう形式。それから、まさに今日議論している議会の組織としてつくと。大きく分けると3つぐらいの形があります。

それから、その機能ですけれども、これも大きく分けると3つに分類できまして。1つは経済の成長率の見通しを作ると。それを財務省が作るのではなくて、独立機関が作ると。これが一番ハードなしくみで、オランダだとか、ちょっと限られています。つまり政府が成長率とかの見通しを作るんじゃなくて、予算とか財政に関する見通しはその独立機関が作ると。それから2つめは、政府のいろいろな長期推計だとか、年金の推計だとか、これとは別に、自らインディペンデントに推計すると。言ってみると、セカンドオピニオンですかね。こういうことをやっている。それから3つめは、政府のいろいろな推計だとか財政政策、あるいは社会保障に対する政策について意見を言うとか、助言をするとか、勧告をするとかいうことで。3番目のが一番柔らかいというか、ハードルが低い。つまり、成長率等を独立機関が作るというのは極端に言えば民主主義と相反する。つまり国民から選ばれた政治家、あるいは大臣たちが決めるというのが民主主義の建前なんで。それとは違う独立的な機関が作るというのは、ややハードルが高くてですね。この3つのどの機関、機能を選ぶかは国によっていろいろあるわけですね。

今回の国会に独立推計機関をつくるということについて、私はその意義は2つに整理できると。既にもう先生方がいろいろご説明をされていますが、2つに整理できるだろうと。1つは政府のチェックですね。たまたま今年は成長率が見通しより高くて、税収が増えるという状況ですけれども。だいたい、どこの国でも成長率は楽観的に見積もるわけです。私は日本については1970年度からずっとさかのぼって、つまり政府見通しと実績の乖離を調べたんですけれども。平均すると0.9%ポイント楽観的になっていると。つまり実績は見通しより0.9%ポイント低いというところで。つまり成長率は過大に推計されているということなんです。

これはいろいろな研究があって、成長率を楽観的に見積もる国ほど赤字が大きいということがヨーロッパなんかで分析されています。たとえばイタリアとか、ギリシャとかですね。逆にいうとスウェーデンとか、オランダだとか、こういう国はある意味悲観的に、保守的に見積もっていると。したがって財政赤字は小さいと。こういう研究が統計的に分析されています。

成長率に限らず、年金であるとか、財政であるとか、だいたい、日本に限らず、省庁の利害が反映されて、俗に「鉛筆をなめる」と、こういうことが行われるわけで。それとは別に、推計をするということで、政府に牽制効果を働かせる。そういう機能があるわけですね。ヨーロッパはギリシャ危機で懲りて、やはり条約を作ってもなかなか各国の財政は統制できない。それは予算というのは、あるいは財政というのは政治プロセスだからです

ね。なので、バイアスがかかるというのは民主主義に内在した根本的な問題でもあるわけ  
です。

ヨーロッパはどうしているかというと、各国に独立財政機関を何らかの形でつくるよう  
にということをお勧めして、一定の猶予期間があるんですけども、つくりなさいよと。も  
ちろん、この独立財政機関をつくれれば、魔法の杖のように財政赤字が消えるわけではない  
んですけども、各国の予算プロセスにメスを入れない限り、財政規律を維持することは  
難しいと、そういう結論に欧州諸国は達していますね。

それから2つめは、これは既に議論されていますけれども、議会の役割強化ということ  
なんです。先ほど林大臣から、2000年以降、各国でこの独立財政機関をつくる動きが活  
発化しているというご指摘がありました。まったくその通りで、私も非常におもしろく  
思っているんですけど。さらに1つ加えさせていただくと、カナダ、2006年、それからオ  
ーストラリア、2012年、この英語圏の国が議会予算局をつくっているということなんです  
ね。これも林大臣が先ほどおっしゃっていましたが、この議会予算局というのはいまま  
で、事実上アメリカにしかなかったわけです。何が申し上げたいかというと、オーストラ  
リアとかカナダというのは英連邦の国で、極めて政府が力を持っていて、議会が、冒頭で  
も申し上げましたように、予算についてはラバースタンプだと。日本の予算委員会よりは  
るかにちゃんと審議していますけれども、事実上政府が力を持っていて、議会はあまり役  
割がなかったわけですね。この二つの国で議会予算局を入れたということは、極めて私は  
注目すべきだと思っています。つまり、いままで予算については政府が圧倒的な力を  
持っていた国で、議会の権限、あるいは役割を強化しよう。こういう動きが出ていると  
いうことは注目すべきで。つまり、いままで議会予算局という議論になると、いや、それ  
は大統領制のアメリカのしくみなんだと。そんなことを日本で提案しても関連性が低いん  
だというのがいままでの、これは反対する人たちの理屈だったんですけども。それは使  
えなくなってしまったということで、議院内閣制の国で入れているということなんです  
ね。

カナダの議会予算局について若干紹介させていただきたいんですけども。カナダの議  
会予算局の基本的な役割としては、議会に対してインディペンデントな分析を提供すると。  
あるいは議会の要請に応じて、政府のいろんな歳出の見積をすとか。あるいは経済成長  
率の見通しなんかもやっています。

どういうアウトプットがあるかというと、インターネットで簡単にわかるんですけども。  
たとえば、**Economic and Fiscal Outlook** ということで、政府とは別に成長率の見通  
しを出す。それから、**Fiscal Analysis of Veterans' Funeral and Burial Benefits** とかいつ  
て。これは何を言っているかというと、特定のプログラムのコストを推計している。それ  
から、これが一番レレバンドだと思うんですが、**Fiscal Sustainability Report 2013** とい  
うのが今年出ています。まさに長期推計をして、財政が持続可能なのかということで、2087  
年までの財政の推計を、歳出とか収入の推計を出して、持続可能性があるのかどうかとい  
うのをインディペンデントに出してしまして。まさにわれわれの見本があるということで、

この議会の役割強化、あるいは政府に対する牽制効果を発揮させるという意味で、ぜひ検討を進めていくべきだなというふうに確信している、というふうに思っております。以上でございます。

### ここまでのまとめ（第二ラウンド）

**亀井** ありがとうございます。独立させた機関がやはり必要であると。それはなぜかといえば、PDCA が回っていない現状があるとか。あるいは、そもそもわが国は、複線思考というのが確かこの提言の中でもいくつかキーワードとして出てきて。正しいのか、正しくないのかというお話ではなくて、幅で見るんだ、みたいなお話が何度かコメントとしてあったと思います。また、民間の力をどう生かしていくかという中で、競争を促していく。立法府にはいまない機能なんだけれども、そういう中で民間との間でその情報をどう補完していくのかというようなお話がいくつかあったのかなと思います。

### OECD による独立推計機関に関する原則案

この提言を作るにあたって、議論させていただくにあたって、OECD が独立推計機関に関する原則案を出しました。これは別にこの通りにしなさいよというよりは、各国の状況を見てみると、たぶん、こういう共通項があるから、そこらへんは参考にしたらどうだ、のような云わばベスト・プラクティスのようなものとして独立推計機関に関する原則案というのが出されました。この冊子の 16 ページに少し抜粋として載せさせていただいたんですけれども、1 番から 7 番までありまして、1 つめは当事国のオーナーシップ。つまりその国独自に、それぞれ考えてやりなさいという話。それから 2 つ目は、ここがけっこう、この議員の研究会でも議論になったと思うんですけど、独立性と非党派性をどう維持するのかと、こういう話。ここはこの提言のなかでもかなり配慮された形で書いてあったかなと思います。それから 3 つめは権限、役割をはっきりさせないといかんという、こういう話。それから 4 つめとしては活動のための財政基盤がないと、決して高くはないんですよえという話が先ほど西田さんからありましたけれども。そうは言っても、なかなかこれだけの金額、活動資金を賄える民間機関は現在の日本においてははないのかなと思います。それから立法府との関係を考えないといけない。それから、政府情報にアクセスできないと、そもそも政府が出してくれないとどうにもならないと。それから最後は透明性評価等々という形で、7 つの項目があって。この 7 つについてはたぶんそれぞれ、今回の提言を出させていただくにあたってはずいぶん配慮されました。

### 独立性、非党派性の担保の必要性

そういう中で、たとえば委員の任期を政治家のいわゆる国会議員の任期よりも少し長くしたりだとか。あるいは、案件の発注についてですが、これはポンチ絵を見ながらという話になるんですけれども、案件を発注するときに、たとえば林先生が突然、独立推計機関

にこういうのをやれというのを言うてできるかという、いや、それはできませんということですね。それは両院において、議院運営委員会に基づく両院合同協議会があって、そこで各党派から出されてきたものを1回揉んで、きちんと議論した上で出すというプロセスにしました。これは非党派性のためにも大事だとして議論をいただいて。それがまさに提言に反映されたという記憶もあります。ここらへんのところの非党派性とか、独立のところ、何かそれぞれ、もし先生方でお話があれば、もう少しお話をさせていただければありがたいんですけども、いかがでしょうか。では、松本先生、お願いします。

### 議員と非議員の役割分担

**松本** こういうしくみの中で、財政を本当に抑制していくというんでしょうか、抑止的にやっていくためのしかけがあるかという、これそのものにはあるわけではありません。ただ、先ほども国会の議論の質を高めるという1つのヒントは、定性的な議論から定量的な、数字の入った議論に変えていくことだというふうに思います。数字の入った議論をしていくと、数字を出してみると、こんなむちゃなことはないだろうということがはっきり見えてくるんじゃないのかと、そういうことがプラスになるんじゃないかなというふうに思います。

この委員会という形で、両院で合同協議会をして委員会をとということですけども。1つは数字の話をしていこうと思うと、右や左や上や下やということ、スパッと2で割れなくなってくるので、生産的な議論がなんとか各議員の中でもできないかなあというふうに、私自身は思っています。

それから、やはり専門家という方をどういうふうにしていくかということ。これをきちっと維持していくということは、早めにこういう形で外へ出して、こういうことがあることが大事だと。非常に乱暴な言い方をしたら、そんなややこしい数字を出してくるところはつぶしてしまえと言ってしまうと、与党が多数ですから、議会の中で予算を決めることも極端にいうとできる部分がないわけではないんですが。広く皆さんに知っていただきながら、また両院の合同協議会でもって、こういうことはきちっと続けて、つぶしちゃいけないということを知っていただくことが必要ではないかなというふうに思います。

さっきちょっとシンクタンクの方でも、私のところはそうでないというシンクタンクもたくさんあると思いますけれども、ちょっと一例を申し上げさせていただきましたが。逆にそこは、国会の中でも与党だけで決めるんじゃない、専門性と独立性をどうやって維持するかというのは、出す側と受ける側が両方が緊張感を持ってやることでやっていきたいと思いますが。そこに加えて、委員会という形で専門家の方に入ってくださいということでいくつかのクッションを置くことで、それぞれの矜持と良心に頼って、こういう形をつくりたいということをつくらせていただいたとさせていただけたらありがたいと思います。

### 定量的な議論の必要性

**林** 党派性も、いま松本先生がおっしゃっていただいたように、あんまり定性的な議論をすると、やれ大きな政府だ、小さな政府だ、みたいになりがちなんです。数字で議論すると、じゃあ、大きいってどれぐらい大きい話をしているんですかと、こういうふうになっていくことがあると思うのと。それから、いまのお話を聞いていて、いわゆる国会の党派性みたいなものと、もう1つは、経済学上の論争みたいなのがあって、ちょうど10年前まではいきませんが、わが党の中ではいわゆる上げ潮派對財政再建派みたいな議論があってですね。結局、なかなかどっちが正しいんだというふうになりにくいんですが。ただ、このPDCAでこういうことをやってもらうというのは、将来に対する推計と、過去どうだったかという検証もできないことはないと思うんですね。

したがって、たとえば金利が物価をずっと上回るか、下回るかみたいなことで、上げ潮派が成り立つか、成り立たないか、みたいな議論は過去どうであったかというのを、財務省が一応出すんですけども。そうすると、当時、だいたい財務省のことばかり聞いているからダメなんだというふうに一刀両断にされてですね、なかなかそこから議論が進まないというところもありましたので、こういう独立した議会に置いた推計を出す機関が、また財務省とは違った立場でそういう中立的な、この21ページにあるような、民間からいろんな専門家が集まってきたところ、こうだというものが出ると非常に、政治家同士が議論すると非常に粗くなりがちなものですから、もう少し本当にアカデミアとわれわれの間にこういうところが入ってくれるというのが、ある意味、政治の党派性でない、いわゆる学派みたいなことに対する一定のいい面が出てくるんじゃないかなということを思いましたので、ちょっと付け加えさせていただきました。

### 情報開示によって社会に視点を与える

**田中** 独立性、中立性、これは皆さん、その重要性は何ら疑問と思わないと。当然と言えば当然の話なんです。敢えて一言補足させていただくと。日本の直面している課題というのは財政赤字の問題、あるいは社会保障も含めて、基本的に厳しい課題しかないわけですよ。国民にこれを納得してもらわなきゃいけない。あるいはコンセンサスを得なければいけない。そのためにはやはり情報を開示して、この推計に限らず、事実を伝えることが第一歩なわけですね。ところが、私自身役所にいましたけれども、政府は出していないわけですよ。国民が知らないことがたくさん私はあると思います。医療の問題、あるいは年金の問題然りでですね。この知らない以上、いや、そんな痛みを伴う改革はいやだよと、こうなるわけで。それでは何の問題解決にもならない。最後は右を選ぶのか、左を選ぶのか、それはまさに国民が選んだ政治家が、あるいは内閣が決める話なんですけれども。そこに至るまでですね、やはり数字に基づいて議論をしないと、それがはなはだ日本は、残念ながら欠けていると。高度成長期や別にそんなことを議論しなくても、成長が失敗しても成長が解決したと思うんですが。この厳しい議論をして選択をするためには、それなりの議論、情報は必要だと思うんですが。残念ながら、日本ではそういう状況にはなっていない

いということをつけ加えさせていただきたいと思います。

**亀井** ありがとうございます。確かにアメリカの CBO の役割がまさにそこを果たしている部分というのはかなりあるような気がして。社会に視点を与える。それもいまの目の前の話じゃなくて、長い視点を与えていく。これは今日、メディアの方もたくさんいらっしゃるんで、たぶんメディアの皆さんもたぶんそこに大変関心があるんだと思うんですけども。単に国会に対してだけ出すのではなくて、広く国民に対して出していくと。たぶん、こういう機能も非常に重要なのかなあと、そう感じさせていただきました。

### 会場との質疑応答

**亀井** それでは、少し会場からご質問をいただいて、またパネリストの皆さんとの議論という形にさせていただきたいと思います。ご質問、いかがでしょうか。

**質問** 東京財団の渡辺と申します。外交・安保の関係者なので、この話は素人ですが。まず、大変興味がある部分が、4ページのところです。OECD が独立推計機関に関する原則案を作ったと、先ほど話があったかと思いますが、ヨーロッパの国々が、財政が非常に心配な状況が出てきたので、これを1つ、ガイドラインにしましょうということにしていると思うんですけども。こういうのをつくるとマーケットの反応というか、たとえば国債の金利がちょっと低くなるとか、あるいは、格付けは、スタンダード&プアーズがちょっと上がるとか。わからないですけど、そういう実利的な要素が入ると、より国会とかの中でも、ほら、これをつくればだいぶ違うよ、将来はと。あまりに安易なことかもしれません、そういうやり方というか、そういうものはあるのか、ないのかというのが1つ目の質問です。

もう1つは、実は先ほど CBO とか、GAO とか、アメリカとか他の国にはあって。アメリカぐらいしかなかったんだけど、他の国がこれを元に同じようなものをつくるという話が出てきました。実際できたものというのが最近ありますよね。日本版 NSC (国家安全保障会議) ですが、これは基本的にはアメリカにしかなかったものが韓国にもでき、台湾にもでき、最近では中国がナショナルセキュリティコミッションなるものをつくるという話もありまして。そういう意味では実は前例ができたので、これをちょっと応用するというのはいかがでしょうかという提案です。実は NSC は民主党政権のときにもうすでに、こういうのをつくらうというのができていたので、それもあって今回、民主党も賛成していますよね。かなり超党派の賛成があったと思うんですけども。この2つが、コメントと質問の間ぐらいなんですけれども、よろしく願いいたします。

**田中** ありがとうございます。まさに、単に理想的だからつくったというのでは、もちろん意味がないわけですね。欧州委員会が分析をしまして。何らかの形で独立推計機関

を持っている国とそうではない国は、歴史的なデータを分析したところ、一応彼らの分析ですから、やや手前味噌な点もあるんですけども、何らかの形で独立推計機関を持っている国のほうが相対的に財政赤字が小さい、あるいは、導入すると赤字が小さくなるということ进行分析していますね。それはたぶん、ヨーロッパでは日本と比べてはかるかに、財政赤字と金利の関係があると思うので、直接その金利にどう影響を与えたかまでは、その分析にはなかったと思いますが。少なくとも何からの形で独立財政機関がある国は相対的に赤字が小さいというのを統計的に分析したレポートがあります。

**林** いまの1つめの質問は、田中先生からお話があったように、たぶん、これをつくっただけである程度プレミアが付くかということ、それほど甘くないのかなという感じはしています。取れたらいいなあというぐらいでしょう。実際にこれをつくって、回りだして、ワークしたときにけっこうそういう効果が現れるんだろうなあ、こういうふうに思います。ですから、先程来、ここで議論があるように、これをつくったからすぐに財政がよくなるということではなくて、これをちゃんと活用してですね。これは道具ですから、道具を使って仕事が本当にできたか、できる見通しができてくるというところで、いまみたいな格付けがよくなるみたいな話は付いてくるのかなあと思います。それより先に、この議論を始めただけでよくなったというのを別に否定する必要はないと思うんですね。勝手格付けなんだから。だから、そこはそういうぐらいの気持ちでいるということではないかなと思います。

それから、NSCはどちらかというと立法府と政府の関係というよりは、そもそも政府に安全保障会議というのがすでにあって、これをさらに機能的にもっと動かさないのかねと、こういうことであつたので。ここで議論になっているように、議会と立法府の間に、ある意味で大統領制における緊張関係みたいなものを議院内閣制でも持ってこられるかという議論とは、若干斜めの位置にあるのかなと思います。アメリカでいろいろなことが行われているのを日本でも同じような名前で行うという、イメージとしてはつながるところはあるのかもしれませんが、厳密に言うと、議院内閣制の中の立法府と行政府の関係をどう考えるかということに限定して考えると、NSCの話は若干違う例かもしれないなと私は感じております。

**松本** 先ほど、この提言の中でも触れて、林大臣も確か触れられたと思いますけれども。新しいものをつくる時に、何かこれに似ているとか、前例があると言ったほうが、まったく何もないということよりはイメージしやすい分だけ、多くの人がつくることに抵抗なく受け入れられるということはやはりあるかなあというふうには思います。その意味でまったく新しいかたちでつくるというのはけっこう大きな作業が要るのですけれども。1つは、趣旨とかあれは違いますが、国会事故調というものがつくられて、国会が実質的に自ら何らかの作業ないしは作業を発注する機能を持つということが、今回のこの結論

へのヒントになりました。大きな意味ではやはり政府の統治機構の中に、ある種縦割りを排するという意味ではおっしゃった NSC も、1つの参考になってくるのかもしれませんが。林大臣がおっしゃったように政府の中と、政府と議会という意味ではちょっと違う部分もあるかもしれません。ただ、私自身は個人的には、さっき田中先生もおっしゃっていましたが、数字による議論というものでも、だんだん縦割りというものから、数字は足していけばいいものですから、排されることになるのではないかなあというふうに思っております。私からすると残念ながらですけども、与党から野党に戻ってしまったわけですけども、実はこの時期、予算がだんだん決まってくるのですが、当然、予算は議会が承認をしなければ通りませんので、各役所は予算の説明に基本的に来るんですけども。予算の説明に各省が来るときには、目玉の政策にいくら予算がついていますという説明書を持ってきますけれども、全部足していけるのかという説明は基本的には持ってきません。これは役所のどこかではしてくれているはずなんですけど、どうも最近見ていると、だんだんそれに慣れてくると、本当に誰がそれをしているのかなと。

実はいま国会でも議論になっていますけれども、消費税を来年の4月に引き上げさせていただきます。これは全部社会保障に充てて、そのうちの2割は社会保障の充実に充てますということになっていて。その充実で行われる政策は医療のこれであり、介護のこれであり、効率化はこれでありということになっていて、われわれのところにも説明に来るんですけども。まとめて来てもらったときに、それで全部足したら、2割の充実の予定の金額にこれであるわけ？と言ったら、医療の担当者も、介護の担当者も、年金の担当者も、子育て支援の担当者もみんな顔を見合わせるわけですよ。どこか企画段階で足してないと言ったら、「いや、これは財務省か、厚労省の企画課でしょうか」と言うから、それは数字の足し算じゃなくて、という話になってくるんですね。だから、これ、普段から数字を議論していれば、数字をつくれれば当然、表になってくるわけですから、足さなければいけないという話になってくるという効果では、縦割りにも実は大きなインパクトを与えないかなと期待をしながらやっているという面はあります。

**亀井** ありがとうございます。モデレーターとして少し突っ込んだ議論を仕掛けさせていただきたいのですが……。会場もそうですし、Ustream で視聴されている方も同じ感覚を持っていらっしゃると思いますが、これまでの議論を振り返ると、まさに正論、他ではなかなか聞くことができないあたりまえの話があたりまえにされています。しかし、現実には、それは実現されていません。では、本当にいま話していることができるのかというのが一番の疑問なのではないかと思えます。私もシンクタンクの立場としてここまで書いてきました、ここまで一緒にやってきました。ここから先は、あと、できるか、できないかというところがすごく大事なんです。

さっきのご質問やご指摘も、日本版〇〇という立て方でいくともしかしたらできるではないかという1つのヒントをくださったんだと思えます。そういう中で、ちょっといま、

松本さんから、国会事故調のモデルが前例としてあると示されました。確かにこの提言の中でも、国会事故調をモデルに考えればということが書いてありました。では、具体的にこれからどうすればできるのかという話を伺いたいです。

具体的にどのような法律が必要なのか、その法律を通すためにはどのようなプロセスが考えられるのか、そのための多数派形成は可能なのか。ただ、率直に申し上げて、本件について、それほどの多数派が簡単に作れるならば、もっと日本の政治はとっくに変わっているよと思われるのが現実なのだと思います。

これからの作戦もありますから、なかなか言えないこともあるのかもしれませんが、いま、政府の中にいらっしゃるので、なかなか言えないこともあるんだと思うんですけども。具体的にどういう感じになると、これが現実になるのかというところを少しだけでも頭出しだけでもしていただくと大変ありがたいんですが。どうでしょう。

**林** これはまさに政府の、農林水産大臣ということではなくて、一議員として申し上げます。国会事故調をつくる時も、これ、どこの役所がというのはないわけです。こういうものを、21 ページみたいな図で、国会につくるというときは、国会には議院運営委員会というのがあって、松本先生は確か委員長もされておられたのですが、そこで議論をするということにたぶん最終的にはなるので、そこへ持っていく行き方というのはけっこういろいろあると思うのですが。

こういう今日のような広報活動、発信をして、なるべくこういうものは必要だと伝えていくことが重要です。これで、何かうちの支援している人が困るとか、そういう人はいないので、これをつぶそうという人はいないと思うのですね。だけど、これをつくったから何かほめてくれるというのもあまり無いのですね（笑）。そういう性格のもので、俺だっけつきたほうがいいと思うよねというふうにだんだんくなっていくという意味で、いろいろなパブリックリレーションというのがまずあって。その次の段階としてはたぶん議員連盟みたいなものができて、これをつくるために有志でみんなが集まって、もう一度こういう認識を共有しようじゃありませんか、みたいなことをやっていって。これで、今度はそれぞれの党でいろいろな、うちの場合は政務調査会みたいなところがあって、そこでどうしましょうかと、こういうふうになっていくので。いま、その最初のステージに少なくとも来て、これだけの充実したもので、説得力のあるところまでは来ておりますので。さっき申し上げたように、これは絶対にやめてくれというような人がいないという意味では、希望を持っていいのではないかなというふうに思っております。

**亀井** これ、役所は嫌がらないのですか。

**田中** それは当然、財務省とか、厚労省とかは嫌だと思いますよね。ただ、先ほどちょっ

と政府をチェックするためというふうに、それは事実なのですけれども。そういう説明ではなくて、これはあくまでも国会の改革なんですと。政府は政府としていままで通りやってくださいよという説明をして、これはあくまでも国会の問題なんですと、そういう説明をすることが大事だと思いますよね。

**林** ちょっとこれはやってみないとわからないところがありますが、果たして財務省は反対するのかなと。というのは、これは何のためにやるかという、いわゆる 2000 年代のこの話というのはだいたい財政再建のためにやろうじゃないかと、こういうことなので、ある意味では財務省と利害が一致というとおかしいのですが、彼らがやりたいことと最終的にはつながっていくのではないかなと思うので、役所がカウンターができるからとにかく一義的にみんな嫌だというほど単純なものでもないかもしれないと、いまちょっとその質問を聞いてふと思いました。

**田中** たぶん表立っては反対しないと思います。理屈がないですよね、いま、林大臣がおっしゃられたように。でも、本音は嫌だと思います。そういう意味でちょっといま申し上げたんです。

**会場** いまの点に非常に関心があって、前から亀井さんには話をしているのですけれども。実は今日の議論で国会改革、あるいは国会の機能のほうの中で、1つ欠けているのではないかなと思うのは、専ら行政を監視するとか、予算を監視するとか、修正するとか、そういう話があったわけですが、当然立法府ですから、立法、ローメーカーですよ、法律をつくるという非常に重要な機能を持っています。先ほど閣法と議員立法の違いについてちょっと説明がありましたけれども。あれは違いというよりも議員立法のときの条件だったと思うのです。これが議員立法にふさわしいのか、あるいは議員立法でやっているのか。これは閣法がふさわしいのかという問題はあろうと思うので。たとえば先ほどあった国家安全保障会議なんていうのは、これはもうやはり閣法だと思うんですよ。

私の経験からして、たまたま前の財団にいるときに海洋基本法というのを議員立法でやったのですが。しかも、議員立法ではありましたが、法律自体を財団で全部ドラフトしたと。それを衆議院の法制局へ持ち込んで、それで動かしたと。ただ、このときのことを考えてみますと非常にいい背景がありました。つまり、東シナ海で中国が例の石油ガスの開発ということで、かなり日本の海洋権益を脅かすようなことがあったと。それがあって、自民党の中で海洋権益を守る会といったような議員グループができて、かなり活動していたと。たまたま、そのときに野党であった民主党の中に、これはなぜか私もよくわかりませんが、長島さんとか前原さんが例の国連海洋法条約を国内法化するということで、何か議員立法を3つぐらい登録はされていたのです。公明党も海洋の問題に関心があって、この話を持っていったら、要するに党レベルでわっと乗ってきて、わっと進んで、1

年ぐらいで法律ができたという経緯があるんですね。

ですから、この問題を考えてみると、国会に独立推計機関をつくるという話なので、閣法というのはなかなかこれ、ならないと思うんで、元々、議員立法だと思います。しかも、この超党派でこれだけの先生方がこれだけ議論して作られていて、ある意味で非常にまともな、いい構想だと思うんですね。それとあと、それを押す力がどのぐらいあるのかという話だと思うので、そこをうまくやれば、これは必ず実現するような気がいたしますし、もしやれっていうんならば、ドラフトぐらい作ったらいと思うのですけれども。要するに議員立法の場合、10人、20人が出たからといって通るわけではないので。ある程度主要3党間ぐらいで全体としてやろうという話がないとやはりダメだと思うんですよ。そういう環境づくりをやれば、これは議員立法でやる話だろうという気がいたします。たぶん、財務省は反対しませんよ。その独立機関の事務局長を送り込むというところに血道を上げると。

**亀井** 最後は非常に生々しいお話でしたけれども。たぶん、シンクタンクとしてはドラフトはできる用意はあるんです。あとは各党がレディ・トゥ・ゴーになるかどうかというのがすごく大事なところで。先ほどのお話として、最後は議院運営委員会に上がって、本会議に上程されてというところを逆算していくと、たぶん各党の政策決定プロセス、たとえば自民党であれば、先ほどたぶんこれを担当する部会が何かしらあって、それが政調に上がって、総務会を経て通っていく。もちろん、その前提としては、これをいきなり議員連盟にするのか、こういう独立推計機関を考えるのか、議員の会とかをたとえばつくって、そういう中である程度醸成して、それぞれ各党に、自民党、民主党、公明党それぞれが配していくという形になるんだろうなど、こういうふうに思っているんですが。それが、何でもこういう話が起きてこないのかというところが、もしかしたらそこがわかっているのだったら、もうとっくにできているんじゃないかという気すらするのですが・・・そこに若干僕は温度差があるような気がして。というのは、もっとざっくばらんに申し上げれば、このおふたりはお話してわかるんです。先ほどお帰りになった西田さんも含めて。ただ、他の議員の皆さんとこの話をしても、「なんじゃ、そりゃ」という話なんですね。その部分というのが極めて重要な気がして、そこが700余名いらっしゃる国会議員、そんな700全員じゃなくていいんだと、これはある程度で推進できればいいんだという話なのかもしれませんが、そこをどう理解を進めていくのかというのがたぶん聴きたいところなんじゃないかと思います。ぜひ抱負も含めて少しおうかがいできるとありがたいなあと思っているのですけれども。

**林** 会計検査院法というのを直したときも、同じようなメンバーでやったのですが。そういう状況のまま法律が通りました。断定的に言うと、ちょっと差し障りがあるかもしれませんが。先ほどちょっと私が言ったように、誰かが損をすとかいうのが直接出てこな

いものなので、たとえばあのときは党の中の内閣部会で、私が小委員長か何かをやって、与党 PT というのをつくって自公でやってとかいうのをやっていってですね。それで、要するに他の人は「これをつぶせ」というのがない限り、誰かがやっていることを殊更に反対するというのは、誰かが火を付けて回らない限りは起こらないわけなので。そういう意味ではそういうプロセスをこの勉強会も広げていって、各党にそういう人がもう少しいらっしやっただいて、ということであれば、それほどミッション・インポッシブルみたいな話ではないのではないかなと、こういうふうに思いますので。

あとは、もう少し、さっき渡辺さん（東京財団）が言ってくださったように、日本版〇〇みたいなことが聞いたことぐらいいはあるなど。IFI って何ですかねって、一から全部説明すると皆さん忙しいですから、「ああ、あれ、いいじゃない」というぐらいになっていけば、あとは何人かの核がいれば、それほどのことではないのではないかなというふうには思いますけどね。

**松本** いまお話があった通りで。各党の中で何人かが核になって、林先生、西田先生は大丈夫なので、私も気をつけたいと思いますが、よっぽど、その人が人望がなかったりすることがない限りは問題はない。ただ、田中先生が言われたように、役所はひよっとしたら警戒する可能性はあると思いますが、私もこちら側で、先ほどのご指摘と同じことを考えていました。警戒の次は、どうもできそうだなと思ったら、今度は送り込むと言うだろうなと。場合によってはそれに左右されないぐらいいの、事務局長はもらっても、委員長の人選をすることで受け入れるぐらいいの幅の広さを持ってでも前進させることのほうがいいかなあと思いつながりながら考えておりました。外的要素の流れができるというのも、これ、非常に大事なことで。今日、亀井さんも国会改革とつなげてこのことをおっしゃっていただいておりますが、折しも一票の格差のことも出てきました、選挙制度のことも出てきました、定数のことも出てきました。当然、国会議員はじゃあどんな仕事をしているのだと、どういう仕事が求められているんだという話に必ずつながってきますので。そのときに国会がいい仕事をするにはこういうものが必要なのだという選択肢に、いろんなどころからずっと上がってくるように。今日もいろいろなお立場の方、存じ上げている方もおられるように感じますので、ぜひこれは国会議員にはしっかり、いい選挙制度の下で出てきてもらったら、この上でいい仕事をしてもらわなければいけない。その選択肢の1つとしてこれが要るのだということに上げていきたいなあ、というふうに思っています。

**質問** 毎日新聞の倉重といいます。要は長期推計をこれまで担当してきた役所、とくに財務省と厚労省が中心だと思うのですが、そういうところが自分たちの最後は省益に基づいて数字をいじってしまうといいますか、若干政治的な、省益に引き寄せた数字になってしまうことを是正するために、もうちょっと客観的に、中立的にという代替数字を出していくという趣旨だと理解しました。ただ、どんなに推計を正しくしても、たとえば 90 兆の予算で、45 兆の税収しかないのに 90 兆の歳出を組むということは、この推計の枠を超え

た、ちょっとどうにもならない政治的な劣化といいますか、別の問題があるわけでした。推計で1、2兆積み増しても、とても解決できない、こちらの問題について、議員グループはたぶんお考えがあると思うんですよね。そのへんの考えを聞かせていただければありがたいと思います。

**松本** もちろん、90兆、44兆の問題というのはあるんですけど。たとえば、いま、アメリカもそうかもしれません。こんな赤字を流していいのかということをよく言われるんですけど。これで選挙の票が動くんですよね、アメリカは。わが国では、実感としては正直言って、そんなに動く感じがいまのところないですよね。少し、最近、若い人は変わってきました。でも、赤字をなんとかして国をマネージしようというところから、逆に若い人は飛び越えて、もう国も何も信用できないから全部自分でやらせてもらいたい、みたいなほうに今度は走ってる。これもあまり生産的な結論だとは、私は思わないんです。

90兆をいきなりゼロにはできないと思いますけれども。1つずつ、やはりつぶしていかなければいけないと思いますし。先ほど、財務省の上げ潮の話を林先生がされたように、このまま行ったら破綻すると言ったって、ずっと財務省はそう言ってたじゃないか、みたいな話もまた出てくるので。誰から見てもある程度標準を超えているなということの議論に入るためにも、こういうものがあって初めてそこに進めるのではないかというふうに思っています。

確かダチョウだったと思いますけど、都合の悪いものは見たくないんで、首を砂の中に突っ込むという習性が、お尻を隠さずの典型の例なんですけれども。1つしかないと、どうせあの財務省の言うことなんだからと言って、見ずに済まそうということが通りますけれども、これが2つ、3つ出てくるようになったらみんな見ずに済まされないというときが来るんじゃないかなという意味でも、1つ、次の段階に入れられないかなと思っているんですけどね。

**林** 基本的に一緒なんですけど。やはり去年、野田政権のときに、民自公で消費税を決めたというのは、やはりいま松本先生がおっしゃったように、なかなか選挙でそれほどこのティーパーティーみたいな人がワッといなくても、やはりやらなきゃいけないというのは、少なくともあそこで共有をされていたんだろうなあと、こういうふうに思います。とくに日本の場合は1989年のトラウマがあって、消費税というのはもうポリティカリー・コレクトでないようなところがずっとあって。だいぶ薄らいできたと思いますが。そこを敢えて、ああいう中でやって、少しは危ぶむ方もいらっしゃったんですが、この安倍政権できちっと決めたということですから、やはりこういうことを地道に積み重ねていって、企業の経営と一緒になんですけど、きちっとマネージできているかと、財政がですね。これをマネージできているということを債権者である市場にずっとコンフィデンスを持ち続けてもらえるかというのが勝負であって。別に来年全部赤字を脱却するという必要はないわけです

が。かといってサボっていればコンフィデンスは落ちていくということですから。しっかりとマネージして、常にこのハンズオンになっているということを、どうやって外に納得させるかということが大事だと思います。

ご案内のように、そろそろ国内だけで国債を消化をしきれた非常に平和な時代がもう数年ぐらいで終わってくると、外のいろいろな、厄介な、まともに説明しても全然聞かずに、むしろ仕掛けてくるみたいな人がたくさんいるところにも買ってもらわないといけない時代に必ずなるわけですから。そこがもう少しだんだん問われてくる時代に入ってくるということですから。なおさら、先ほど、これで格付けがというお話もありましたけれども、こういうものをきちっと、インフラは備えながら、最後は政治にそういうマネージする意思があるということを見せ続けることが大変大事だと思っております。

**亀井** 選挙で選ばれている方々はなかなか言いにくい話なのかもしれませんが。やはり民主主義の限界と財政の問題というのは極めて重要な話なのかなあとと思います。そういう中で、長い視点を社会に提供するというこの価値というのは極めて大きいのではないかと、この勉強会の1つの共通認識ではないかと存じます。それでは最後に、お時間もあれでございますので、30秒ずつ、順番に一言ずついただいて、今日は締めたいと思います。

**田中** いまの点でもう1つ付け加えさせていただきたいんですけども。財政再建が目標ではないわけですね。日本のいまの問題は少子高齢化を乗り切ることなんです。そのためにはまさに長期推計というのが必要で、それはちょっと言い方を変えれば、選挙権のない将来世代の代弁者が必要だと。これは民主主義の、欠陥というか、問題です。いまの日本は、選挙権のない将来世代に、われわれ現役世代が請求書を送りつけているわけですね。許可も取らないでですね。それはあまりにも不公平な問題であってですね。いずれ、この改革が遅れば遅れるほど、その痛みは大きくなるわけで。やはり、われわれ現役世代は真剣に考えなければいけないんじゃないかと思っております。

**松本** 先ほどスペンディング・ミニスターというお話がありましたけれども、使うほうがやっぱり楽なんですけれども、実際にはそうはいかなくなってきている中で、われわれがどう責任を持つか。そして、それを有権者の皆さんにどうわかっていただくかという一助にしたいというふうに思っております。少し言いにくいことなんですけれども、実は先ほど消費税に関する3党合意の話をいただきましたが、その時点で民主党からはかなりの組織的な離党者が出ました。1期生だけで比べると、実は民主党に残った者と出ていった人だと、当選確率は4倍ぐらい出ていった人のほうが高いのが現実です。ですから、簡単なことではないというのは正直なところあると思います。でも、それを少しはいい方向へ近づけるためにもこういうことが一助になるのではないかという確信を持って進んでまいり

たいと思います。逆に、今日、おいでいただいた皆さんにももしご賛同いただける部分があるとすると、まさにこのことを広める助けをしていただけるとありがたいなど、そう思っております。

**林** いま衝撃的な数字が示されましたけれども。そういうところを乗り越えて、よくここまで来たなという思いがございますし。まったく別の話で恐縮ですが、いま農政では生産調整の見直しというのをこの間までやっておりまして。こんなこと絶対できないぜと、いろんな人から言われておったのですが、この旗を掲げてやりだすと、いろいろな、天の何とか、地の何とか、人の何とかってよくありますけれども、できることがあるんですね。試さないと必ずできないです。ですから、やはりこういうことを試して、やれるところまで持っていくということが非常に大事ではないかというふうに思っておりますので、これからもできる限り前に進むような努力を重ねていきたいというふうに思います。

**亀井** ありがとうございます。この冊子（政策提言「独立推計機関を国会に」）は来週、議員会館ですべての議員さんに配らせていただこうと思っております。そういったことも含めて、先ほど先生方からもお話がありましたけれども、今日の話聞いてくださった方々から声をかけていただく。そういった中で理解を深めていくということが重要だと思いますし、我々も政策シンクタンクとしてしっかりとがんばっていきたいと思います。そうしたことを通じて、先生方のご協力をいただいて、現実のものとしていきたいと考える次第です。最後にパネリストの皆さんに大きな拍手をいただきまして、本日、会を締めさせていただきます。どうもありがとうございました。