

2013年6月

将来推計を国会に —超党派国会議員による共同提言に至る道すじ—

東京財団 研究員・政策プロデューサー
亀井善太郎

はじめに

東京財団では、2012年1月、我が国の将来推計のあり方に関する政策提言（以下、東京財団提言）を発表し、その後、本提言に賛同する国会議員や有識者と勉強会を重ねてきました。このたび、超党派の国会議員による共同提言（以下、国会議員提言¹）が発表されるにあたり、改めて、これまでの流れとその意義について、明らかにしたいと思えます。

2012年1月に発表した提言は以下のとおりです。

将来推計の抜本見直しを～日本の経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像～²

「将来推計」とは、政策を検討・立案・決定する際、将来予想される経済変化やその政策によって引き起こされる影響を予め定量的に計測するためのものです。しかし、わが国では、「将来推計」の位置付けと使い方に問題があるのではないかという問題提起です。

本来、国の政策実行に必要な将来見通しのために根拠となる前提や変数は、政府全体で共有するものです。もしも、環境変化があれば、これを一致して変更し、これに基づいて、政策も体系的に見直しを図るといった運用がされなければなりません。しかし、我が国の「将来推計」の現状は、各省がつくった政策をそれぞれが正当化するために各省において意図的に作られているというのが実情です³。例えば、年金は厚労省、財政は財務省、いずれの推計にとっても重要な変数は「金利」ですが、すべてに同じ数字を使えば、どちらかにとって都合の悪い推計となってしまうため、同じ政府にありながら整合性がとれない推計がそれぞれにあるというのが現状です。最近では、ようやく TPP 参加の経済影響に関する統一試算が出されるようになり、ようやく政府として統一することの意味は理解されつつありますが、その中身を誰も検証できずに社会全体のものにな

¹ <http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1151>

² <http://www.tkfd.or.jp/topics/detail.php?id=321>

³ 詳細については上記リンクの東京財団提言を参照されたい。

っていないという課題はまだまだ置き去りです。

東京財団提言では、諸外国が愚直に徹底している以下の4原則が我が国では実現されていないことを明らかにしました。

- ・一元化：推計の責任者を一つにすること
- ・整合化：前提や推計全体のロジックやパラメータ等を一致させること
- ・透明化：可能な情報をできるだけ開示してその理由なども説明を惜しまないこと
- ・第三者化：議会や民間などの他の機関による検証と議論を行うこと

先般のTPP参加に関する試算では、政府の統一試算が出されましたが、そもそも考えてみれば、こうした情報は政府の持ち物ではありません。こうした数字や試算・推計は、主権者である国民が選挙を通じて選んだ代表者である議員を通じて、政府の意思決定を同意する（あるいは反対する）ための判断情報のひとつであり、国会議員はもとより、専門家の分析やメディアの報道等を通じて、私たちに多様な見方が提供されることも含め、国民自身のものであり、言い換えれば、公共財そのものです。そうした観点から考えれば、「一元化」についてはいくぶんましにはなったものの、相変わらず、政府ばかりが情報を持ち、情報の非対称性のもとで自らが決めた政策を正当化するために使われてしまっているという現状は「透明化」や「第三者化」の点からきわめて不十分ですし（「整合化」ができていのかどうかは検証できないのでわからない）、なにより民主主義の原則という根本の立場から考えれば、ありたい姿からはほど遠いものと言わざるをえません。

以上のような問題意識を踏まえ、東京財団ではその提言の発表やメディア等での論考発表等を行い、各方面から反響を得ました。しかし、具体的な政策とするためには、本提言ではまだまだ不十分であることを踏まえ、関係者を巻き込んだ議論を開始しました。以下、時系列の動きも含め、振り返ってみたいと思います。

1. 提言発表後の動き：OECDによる「独立推計機関（IFI）」原則案の発表

2012年2月、OECDは「独立性のある財政評価機関(IFI: Independent Fiscal Institution、以下IFI)に関する諸原則(草案)」⁴を発表しました。これは、近年、金融危機や財政収支の悪化等もあり、各国において相次いで設立が進む動きを踏まえたものです。この原則はOECD各国に対して、既存のIFIの事例分析を通じてIFIの重要な共通項を示すことを通じて、ベスト・プラクティスの共有を目指すことを目的としています。

⁴ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49777912.pdf>

OECD の草案では以下の原則が示されています。

(1) 当事国のオーナーシップ

IFI の設立の検討に当たっては、他国のモデルや諸事例を参考にするとともに、それらを形式的に模倣すべきではなく、各国における必要性や環境、法的枠組み、政治制度及び文化と整合的なものとし、当事国において強い責任を持つ組織として設立されるべきである、

(2) 独立性と非党派性

独立性及び非党派性は IFI が成功するための必要条件であり、IFI はその分析を政治的な意図をもって提供するのではなく、常に客観的かつ高い専門性の発揮に努め、全ての政党に奉仕するべきである。

IFI の組織の長は、政治的立場ではなく、これまでの実績や専門能力に基づいて選考されるべきであり、経済学や財政、予算過程に精通していることが求められる。

その任期は国政選挙のサイクルとは独立しているべきであり、選挙サイクルよりも任期が長く定められることにより、独立性が高まり得る。

また、IFI に責任を負う者はスタッフの任免に関する完全な決定権を持つべきである。スタッフは政治的立場ではなく、公開の競争を通じて、これまでの実績や専門能力に基づいて選考されるべきである。

(3) 権限（役割）

IFI の権限は法律によって明確に定められるべきであり、その権限の内容には、どのような報告や分析を行うのかとともに、可能な限り、それらの公表時期も示されるべきである。また、その権限の範囲内において、業務の計画を決定する自主性が与えられるべきである。

IFI の権限には予算プロセスとの関連性が明確に規定されるべきである（例：経済・財政予測、政府予算案の分析、財政ルール等の遵守状況の監視、立法府により提案される政策の費用見積り等）。

(4) 活動のための財政基盤等

IFI の活動のための財政基盤等は、その権限を確実に行使するために相応しいものとすべきであり、独立性を確実なものとする観点から、会計検査機関など他の独立機関の予算と同様の方法で扱われるべきである。複数年度予算は、IFI の独立性を一層強化し、政治的圧力からの保護に資する。

(5) 立法府との関係

IFI が立法府又は行政府のいずれに属するかにかかわらず、立法府に対する適切な説明責任を促す仕組みが必要である。具体的には、①議会への報告書の送付、②長又は幹部の議会への出席・議会からの質問への答弁、③議会による IFI 予算の審議、④長の任免に関する議会の関与等が含まれる。

また、議会から分析等の要請があった場合における IFI の役割は、法律において明確に定められるべきである。個々の議員や政党からの要請よりも、委員会や小委員会からの要請を重視することが望ましい。

(6) 政府情報へのアクセス

政府と IFI との間には情報の非対称性が存在するため、IFI に対し全ての必要な政府情報に対するアクセスの権限が法律で保証されるべきである。

ただし、プライバシー（税務情報など）や国家安全保障上の機密情報に関しては、適切な保護措置がとられるべきである。

(7) 透明性、評価等

財政の透明性の向上は IFI の主要な目標であることから、IFI は可能な限り透明性の高い活動をする特別な義務を持つ。IFI における高度の透明性は、その独立性を資するとともに、国民の信頼を築くことにつながる。

IFI の報告書と分析結果は公表し、全ての人に利用可能なものとすべきである。これらは議会や政府機関を通じて公表されるのではなく、自らの独立したウェブサイトを含め、独自に公表されるべきである。

また、IFI は、その業務について外部評価の仕組みを整えるべきである。

OECD加盟各国では以上の原則を踏まえたIFIを、それぞれの工夫を取り入れながら（原則1のとおり、各国のニーズに基づくことが重要です）、設立、運営しています⁵。

2. 超党派議員による勉強会立ち上げ

2011年1月の東京財団提言（リンク）発表に加え、その翌月のOECDによるIFI原則案発表もあり、我が国における将来推計のあり方についてより突っ込んだ議論が行われるべきとの認識が国会議員の一部で広がるようになりました。

⁵ 各国のIFIの動向は国会議員提言

（<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1151>）の一覧表あるいはOECDの原則案本文（<http://www.oecd.org/gov/budgeting/49777912.pdf>）を参照されたい。

東京財団では、関心を持つ国会議員と共にさらなる政策の具体化を目指し、また、本件は党派を超えた議論こそが望ましいと考え、以下の議員と共に勉強会を始めることにしました。

林芳正（参議院議員、自由民主党）、松本剛明（衆議院議員、民主党）、宮沢洋一（参議院議員、自由民主党）、松井孝治（参議院議員、民主党）、階猛（衆議院議員、民主党）、古川俊治（参議院議員、自由民主党）、西田実仁（参議院議員、公明党）、斉藤健（衆議院議員、自由民主党）、桜内文城（衆議院議員、日本維新の会）

勉強会は2011年6月より開始され、本件に関わる経済財政や制度等に関する専門家を招き、活発な議論を行いました。途中、衆議院総選挙等の中断もありましたが、今回の提言に至った次第です。

専門家の方々（敬称略、勉強会参加順）

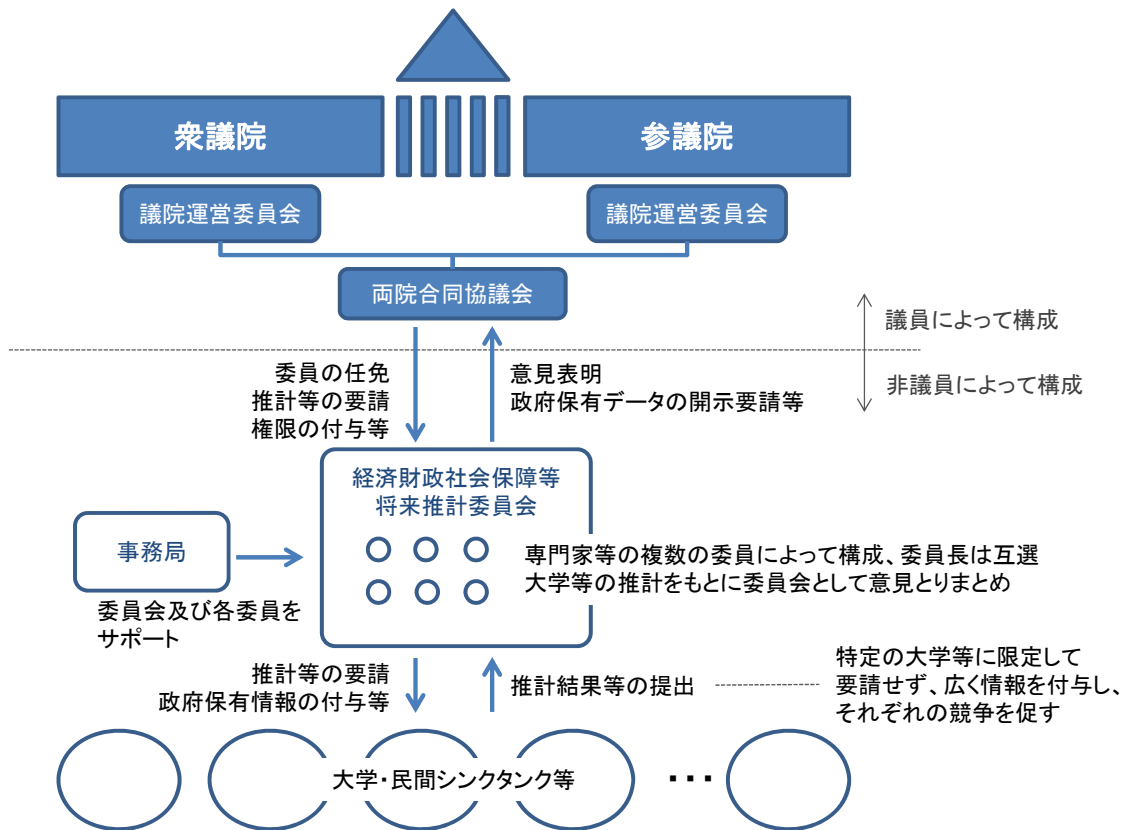
吉野直行（慶応大学経済学部教授）、久保文明（東京大学法学部教授、東京財団上席研究員）、川出真清（日本大学経済学部准教授）、三角政勝（参議院予算委員会調査室）、田中秀明（明治大学公共政策大学院教授）、伴金美（大阪大学大学院経済学研究科教授）、加藤久和（明治大学政治経済学部教授）

3. 国会議員による提言のポイント

国会議員提言のポイントはいくつかあります。

ひとつめには、提言を一言で言えば、将来推計の課題をIFIの実現を通じて解決しよう、とくに国会にIFIを設置しようというものです。

【図表】国会に設置する独立推計機関（イメージ）



政府ではなく、国会に設置しようというのがポイントです。選択肢としてはいろいろありますが、政府に設置するよりも、また、民間単独で担うよりも、国会に設置し、民間の協力を得ていくスキームになっています。

国会議員提言には政府や民間よりも国会に設置することを選んだ理由が書いてありますが、これに加えて、より現実的に考えれば、政府に設置しようとした場合、現在の各省庁の関係や省庁設置法等の関連法制を踏まえれば、さまざまな抵抗が想定され、現実的ではないという見方もできます。また、大きな流れとして、議院内閣制の下、官邸主導の流れがより強まるのであれば、議院内閣制の諸外国においても、国会にIFIを設置する動きが強まっていることを踏まえ、立法府の機能強化の一つの方策として、IFIを国会に設置するとの結論に至ったものと考えられます。

また、国会に設置するうえでの留意すべき点、つまり、OECDのIFIに関する原則案において最も重要な原則の一つと思われる「独立性と非党派性」に関する議論には多くの時間が割かれました。この勉強会に参加した議員においては「独立性と非党派性」の重要性は共有されましたし、これを担保するための制度と運用のあり方についても具体的にいかにすべきか、活発な意見が述べられました。諸外国における失敗例もあり、いざ

実現となった場合においては、もっとも重要な課題となることでしょう。

議員と非議員の役割を明確化したことも重要です。両院の総意に基づき設置し、必要な予算を手当てし、委員等の任命をすること、また、その総意を背景に国政調査権を活用して、行政に情報提供を促すこと、必要な権限を付与することが求められます。非議員による委員会（仮称）では、これらの権限等を踏まえ、将来推計の枠組みおよびこれに必要な情報を明らかにし、必要な情報提供は国会を通じて、政府に要請します。これを踏まえ、委員会は、大学やシンクタンク等、実際に将来推計を担うことができる複数の機関を募り、大学等の切磋琢磨を促す競争原理の導入しつつ、それぞれに将来推計を委ねます。

複数の機関は、委員会が示した枠組みに沿って、自らの考えやアイデア等を織り込み、推計をつくります。それぞれの機関によって作られた推計は委員会に報告され、委員会はこれらの複数の知見に基づいて、委員会としての見解を明らかにし、国会に報告をすることとなるのです。

国会においては、委員会から示された報告を政策の検証や検討、その決定に活かすことができます。行政が示す推計と異なる視点があることによって、国会はもちろん、メディアを通じて、国民にも多様な視点が共有され、社会全体としての知見が分厚くなることが期待されます。

複数の視点が示される近年の事例では、東京電力福島第一原子力発電所事故に関する複数の報告書が示されたことが挙げられます。政府に設置された調査委員会による報告書、国会に設置された調査委員会による報告書、そして、民間の有識者によって構成された委員会による報告書、これら複数の報告書があることによって、同じ問題だとしても、多様な見方が個人はもちろん、社会全体としても持つことができる、つまり「単線思考」ではなく「複線思考」する社会をつくることができます。

しばしば我が国の官僚を批判する言葉に「無謬性」があります。これは個々の官僚が悪いのではなく、より根源的に考えれば、政府が「執行」機能を担う以上、どうしても避けられない課題です。むしろ、政府の誤りを誰も修正することができない⁶、いまの「単線思考」社会を改めていかねばならないのです。行政が自ら抱える情報の優位性を自らの正当性のためだけに用いることはあってはならないことですし、ましてや、メディア

⁶ 財務省は2013年5月30日、すでに成立している2013年度税制改正関連法の一部に誤りがあったと発表した。高齢者による住宅を改修時の優遇税制が、与党がまとめた税制改正大綱と食い違っていた。税制改正法の施行後に誤りが見つかったのは初めてと言われている。財務省は関係者を処分する方針と伝えられているが、よくよく考えれば、法案を成立させた国会の責任の所在はうやむやとなっている。本件は、政府提出の法案の中身を国会が検証できない現実を明らかにした一つの例と言えよう。

や財界、学界までも巻き込んで、「単線思考」社会が構築されている⁷とすれば、これは社会全体の問題と捉え、これを改める方策を考えていかねばなりません。本来、これらの情報は主権者である国民のものであり、直接民主制の考え方を取り入れ、随所に住民の直接請求権⁸を有する地方自治においては「住民との情報共有の徹底」を掲げ、憲法が掲げる「地方自治の本旨」の一つである「住民自治」を実践し、その理念を実現しようと挑戦を続ける自治体があります⁹。他方、選挙で選ばれた議員を通じた間接民主制を採る国においては、一義的に国会が情報共有の受け手¹⁰と考えることもできましよう。

将来推計機関を国会に設置することは、将来推計の課題そのものを解決する手段であると同時に、国会機能の強化であり、そして、「複線思考」社会に向けた第一歩なのです。

3. 国会議員提言後の動き

国会議員提言は党派を超えた提案であり、これをただの文書で終わらせてはいけません。そのためには、国会議員提言に示された案をたたき台に具体的な検討、さらには必要な法制化等のプロセスが必要です。

具体的には、すでに政治日程として示されているとおり、来月には参議院通常選挙があり、スケジュールとしては、その後、具体的な動きが始まるものと思われます。

また、その内容としては、①具体的な法制化、予算化に関する論点整理、②実務的な論点整理が必要です。前者については、国会議員提言にもありますが、憲政史上初めて立法府に設置された独立調査機関である国会事故調の経験を参考にすることができましよう。国会事故調の根拠法令である日本国憲法、国会法、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会運営規程、東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会規程等の経験を踏まえ、本件はいかにすれば実現可能なのか、所要額の見積もりに基づいた予算手当も含め、実務

⁷ 国会事故調（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会）報告書を参照されたい。

また、単線思考の一つの現れ方に、将来推計を魔法の水晶球と見る問題がある。本来、将来推計は、社会的に合意できる前提条件（足下の経済状況や将来の社会像等）を設定した上で、その条件の下で社会が整合的にかつ考慮外の動きを起こしていないかを確認・評価するための道具にすぎない。しばしば、推計の結果ばかりに注目するメディアの問題もあるが、むしろ重要なのは、そのロジックであり多様な意見による議論を含めたプロセスである。推計は万能の道具でも、ましてや将来を見通す魔法の水晶球でもないことには留意が必要である。

⁸ ①条例制定や改廃を請求する権利、②地方自治体の事務の監査請求権、③地方議会の解散を請求する解散請求権、④地方公共団体の首長、議員、その他主な公務員の解職を請求する解職請求権

⁹ 北海道ニセコ町「まちづくり基本条例」等

¹⁰ 本質的には主権者たる国民こそが情報共有の対象となる。

的な詰めを行っていかねばなりません。後者については、実際に推計を担う大学等の専門家による実現可能性の検討も含め、実務面での課題等の洗い出しが必要です。必要に応じて、フルスペックの推計機関として立ち上げるのではなく、まずは扱いやすい個別のテーマについて試験的に運用してみることも必要なかもしれません。いずれにせよ、国会が本格的に起動しようとしている姿勢を示すことで大学等がより本気に取り組むきっかけを作ることが肝要です。

何度も申し上げてきたとおり、本件は将来世代に問題を先送りしてしまいがちな民主主義の限界に関わる問題¹¹であり、また、情報の優位性を用いて自らの執行を正当化してしまいがちな行政の本質的課題に関わる問題であり、複線思考を受け入れず単線思考を許してしまう社会全体の基層的問題です。問題提起を続けてきた東京財団としては、検討の場が国会等に移った場合も、引き続き、あらゆる手段を通じて、その実現に向けて取り組んでいきます。

¹¹ 本稿では多くを触れていない点だが、「現在世代が果実を得て問題を先送りしてしまう」問題については、民主主義の基盤となる選挙において、現時点での多数を占めるため、政党は直面する課題に対し政策を掲げがちだ。特に景気悪化時における財政出動の実態を考えれば、将来世代の負担を考えない政策ばかりとなり、また現在の財政負担を次の政権につけ回すことも大いにあり得るといったことを指している。諸外国の動きを見ると、こうした懸念を踏まえ、将来推計を政策の検討や決定の基盤とし、その方法論や実施、活用体制の改善に愚直に取り組んでいるように思われる。当初は財政規律の発揮を意図した将来推計に、民主主義の補完という、また別の意義を見出したものと考えられる。この詳細については「財政などの政府の将来推計 省益狙いの”乱造”解消を」（日本経済新聞「経済教室」、2012年1月26日）および東京財団政策提言：将来推計の抜本見直しを～日本の経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像～（4. 日本の経済財政社会保障推計における意義と課題）<http://www.tkfd.or.jp/files/doc/2011-05.pdf>を参照されたい。