

2013年6月19日

## 国会に独立将来推計機関の設置を

### －政策形成の基盤となる経済財政等に関する将来推計のあり方に関する共同提言－

参議院議員 林 芳正  
衆議院議員 松本剛明  
参議院議員 宮沢洋一  
参議院議員 松井孝治  
衆議院議員 階 猛  
参議院議員 古川俊治  
参議院議員 西田実仁  
衆議院議員 斉藤 健  
衆議院議員 桜内文城

## はじめに

我々、衆参両院議員9名は、政策の検討・立案・決定の基盤となる我が国の経済財政や社会保障に関する将来推計（以下、将来推計）の問題、また、これに関する国際機関や諸外国の動きも踏まえ、党派を超え、本件に関する問題提起を続けてきた東京財団と共に研究会を実施してきた。本書はこれまでの研究会における議員相互の議論を踏まえ、我が国の将来推計のあり方について、政策提言するものである。

### 1. 我が国将来推計の課題

そもそも、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り引き起こされる影響を予め定量的に計測するのが「将来推計」の役割だ。社会的要請のもとで立案される政策は、本来、政策の実施自体が目的ではなく、政策がもたらす結果に関心があるのだから、見積り段階で一定の妥当性を持つことが求められる。また、現下の財政の厳しさと今後の社会保障に関する歳出の拡大が見込まれる現状を踏まえれば、政策の検討・立案・決定それぞれの局面で、納税者である国民から信頼される将来推計がその土台とならねばならない。

我が国の経緯を振り返ると、多種多様な将来推計が政府内に政策別、組織別（各省・各局）に存在する。多種多様とは一見すると推計が活発に利用されているようにも見えるが、実は大きな問題がここにはある。多種多様に示される推計結果の基礎をなすロジックやパラメータを始めとするそれぞれの推計の基本前提は、いくつか共通しているだ

けで、その整合性には大いに疑問がある。また、その前提が他の推計と異なる理由や全体的な関係性は明らかにされていない。

加えて、多種多様な推計を担う政策担当省庁自らが立案する政策を正当化するために将来推計そのものが利用されてきた懸念もこれまで何度も指摘されている。また、将来推計に必要な情報が政府内にしか存在せず、第三者による検証が極めて困難で、その蓄積も行われていない。結果として、国民への説明責任も果たされない。また、こうしたことが学界も含めた個々の政策分野ごとの閉鎖的な”ムラ”の形成を招いたとも考えられる。

(表1) 政府内にある主な「将来推計」(経済財政・社会保障に関するもの)

省 庁	将来推計(実施時期)
官邸・内閣官房	● 社会保障国民会議(2007のみ)
内閣府	● 経済財政マクロ計量モデル(2001～、毎年)
財務省	● 後年度歳出歳入影響試算(2002～、毎年)
厚生労働省	● 財政再計算・財政検証(年金局、1989～、5年毎) ● 社会保障の給付と負担の見直し (政策統括官付社会保障担当参事官、2000～2006、2年毎) ● 医療費等の将来見通し及び財政影響試算 (保険局、2010のみ)

注：財務省「後年度歳出歳入影響試算」は1976年公表「財政収支試算」が原型。

以後、「財政の中期展望」を経て現在に至る。

出所：政府資料等をもとに東京財団作成

憲政史上初めて国会に設置された独立の調査機関「国会事故調(通称、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会)」による報告書には、こう記載されている。

想定できたはずの事故がなぜ起こったのか。その根本的な原因は、日本が高度経済成長を遂げたころにまで遡る。政界、官界、財界が一体となり、国策として共通の目標に向かって進む中、複雑に絡まった『規制の虜(Regulatory Capture)』が生まれた。そこには、ほぼ50年にわたる一党支配と、新卒一括採用、年功序列、終身雇用といった官と財の際立った組織構造と、それを当然と考える日本人の「思いこみ(マインドセット)」があった。経済成長に伴い、「自信」は次第に「おごり、慢心」に変わり始めた。入社や入省年次で上り詰める「単線路線のエリート」たちにとって、前例を踏襲すること、組織の利益を守ることは、重要な使命となった。この使命は、国民の命を守ることよりも優先され、世界の安全に対する動向を知りながらも、それらに目を向けず安全対策は先送りされた。

この指摘は原発事故に限ったことではない。我が国の将来推計も省益狙いのお手盛り・乱造であり、結果として、行政、立法、双方を通じた政策決定プロセスにおいて、十分な政策議論が行われず、国民への説明責任も十分に果たされていない。

本研究会のきっかけとなった東京財団の政策提言および報告書では、2000年以降に政府内で実施された個々の将来推計について検証を行っている。同報告書によれば、内閣府「マクロ計量モデル」においてはGDPデフレーター将来推計が上振れしていたり、推計データの情報公開が一部に限られている等の問題が見られた。また、厚労省や財務省等による「積み上げ型」の将来推計においては、各政策課題に応じて推計が行われるため、他の推計との間で経済前提の整合性が十分でないうえ、同一の推計であっても別の推計時期において、前提が大きく変更されているとの問題も見られた。さらには、それらの前提の変更に関する説明や議論も十分ではない。例えば、年金の財政再計算では、04年、07年暫定、09年について、時期を経るごとに賃金上昇率・運用利回りの前提が高めに設定し直され、年金財政という観点からは好転する方向に修正されてしまっている。当然、こうした経緯は国民の政策に対する信頼を損ねる原因となってしまう。

まず将来推計への基本的認識として、政策の立案や検証に将来推計を用いる場合、もっとも重要なのは将来推計には固有の限界があることを踏まえることである。将来推計は未来を見通す魔法の水晶球ではなく、推計そのものが作成者の意図によってロジックやパラメータ等が操作されれば、結果はいかようにも左右される。後述の諸外国の潮流をご覧いただければ明らかだが、我が国以外の国々はこれを踏まえ、①一元化、②整合化、③透明化、④第三者化といった4つのポイントをおさえた構造へと移行している。「一元化」とは責任者を一つにすること。「整合化」とは政府内においてモデルが複数あったとしても、そのロジックやパラメータ等が一致していることである。「透明化」とはロジックやパラメータ等が可能な限り公開され、誰でも様々な検証できるモデルになっていることを指す。最後の「第三者化」とはモデル作成者以外の誰かが、ロジックやパラメータ、ひいては将来推計を検証し、議論が活発に行われることである。

我が国の現状はこの4つのポイントが守られているとは言い難く、他国に大きく出遅れている。内閣府、財務省、厚生労働省等、我が国の政府が公表する将来推計は各省によってバラバラで、ロジックやパラメータの整合性も十分とは言い難い。近年は社会保障国民会議を契機として一部で情報公開は進んできたが、まだまだ検証可能なレベルには至ってはいない。

政策を作る担当部局自らが将来推計を行っているため、自らの立案した政策を事後的に追認する独善的な将来推計に陥っている懸念が拭い切れない。海外では推計の事後的な自己検証を通じて、将来推計のさらなる改善を試みる動きが広がっているのに対して、

現在の我が国では事後的な自己検証も全く行われておらず、利用している推計手法の問題点等を全く省みない、まさに各機関の主観的な結果の提示に留まっている可能性が高い。そして、何より、国民やその代表である国会議員、メディア等によるガバナンスが効かないとの根本的な問題を有している。

## 2. 諸外国の潮流

近年、諸外国においては、将来推計を独立した第三者機関が担う例が目立ってきている。これは世界金融危機以降、先進国の財政が大幅に悪化したこと、金融危機が最悪期を脱したとしても財政の建て直しが課題であること、これまでの財政再建における反省（財政規律を独立してチェックする機関の不在）等を踏まえ、独立した推計機関の設立が相次いだ。

これらの推計の対象はマクロ経済推計、財政持続可能性評価、政策費用分析、社会保障・地方財政・資源環境持続可能性に関する中長期推計等、様々だが、推計機関の設立によって、中立な専門的知見を活用し、議会の議論の高度化等、財政規律の維持を目的とした社会における共通認識の形成に寄与している。

(表2) 海外における動向

国名/機関名	設立年	役割	予算規模	
オーストラリア Parliamentary Budget Office	1951	議会決算委員会付属、議員依頼の政策費用推計、予算・財政政策の設定に関する評価	20.2億円	(2490万AUD:2011年度から4年分)
オーストリア Government Debt Committee	1970	財政持続可能性評価、政府債務のマクロ経済影響評価、現状の経済情勢における財政政策助言	不明	
ベルギー High Council of Finance	1989	連邦計画局から独立、財政政策および予算について財務大臣への助言	不明	
カナダ Parliamentary Budget Office	2008	議会付属独立機関で、議員依頼の政府推計評価と議員立法の財政コスト推計	2.4億円	(280万CAD:2008年)
デンマーク Economic Council	1962	経済成長の監視、長期推計の作成	3.7億円	(2350万DKK:2010年)
アイルランド Irish Fiscal Advisory Council	2011	政府財政目標の支援機関、政府のマクロ財政推計の評価	0.7億円	(65万ユーロ:2012年)
ドイツ Council of Economic Experts	1963	経済情勢・成長、財政、労働、社会保障を評価する独立機関	不明	(経済省と内務省が共同決定)
ハンガリー Fiscal Council	2008	経済財政の独立評価機関	3.7億円	(417万USD:2010年)
韓国 National Assembly Budget Office	2003	客観的財政評価の議会への提供	11.1億円	(1270万USD:2010年)
メキシコ Centre for Public Finance Studies	1998	客観的かつ、超党派の機動的な財政分析の提供	3.6億円	(5090万MXN:2009)
オランダ Centraal Planning Bureau	1947	マクロ経済政策および政策費用の独立的評価	13億円	(1300万EUR:2011)
ポルトガル Council of Public Finance	2011	政府の政策目標を独立的に評価	準備中	
スロバキア Council for Budget Responsibility	準備中	財政持続可能性、財政政策順守の程度、法律案等の費用推計	2億円	(200万EUR:上限)
スロベニア Fiscal Council	2010	財政持続と成長に関する法律の中長期順守評価、諸環境との整合性、政府推計評価等	0.1億円	(10万EUR:2012)
スウェーデン Fiscal Policy Council	2007	政策目標の達成水準評価、持続可能性評価、政府推計評価、政府への政策提言	1.1億円	(893.1万SEK:2012年度)
イギリス Office for Budget Responsibility	2010	第三者機関としての財政の持続可能性に関する調査と報告	2.4億円	(175万GBP:2010年度)
アメリカ Congressional Budget Office	1974	議会に対する超党派の客観的予算評価の提供	37.7億円	(4680万USD:2011年)

出所：OECD 資料より作成

これらの推計機関の組織的位置付けは、①立法府の一機関、②行政府の一機関、③第三者機関と様々だが、重要なのは政府から独立した推計となるよう、構成する委員の任期や情報公開等の方法（情報開示を政府が拒否した場合はその旨を社会及び議会に公表等）等によって工夫されていることだ。

昨年、OECD（経済協力開発機構）の会議において、独立した推計機関（Independent Fiscal Institution、以下、IFI）に関する諸原則の提案が行われた。これは各国で設立が進むIFIの状況を踏まえ、優良事例等について、一般的な諸原則を取りまとめてはどうかというものだ。各々の事例は、その規模や組織、権限等、国ごとの事情の違いも見られるが、その独立性、政治的中立性、財政の評価機能等、一定の共通性も見られる。

OECDでは、これらの分析を元に、IFIに関する以下の原則案を示している（原則案より抜粋）。

#### （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しても、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。

諸外国の取組みや OECD の原則案を通じて見えてくるのは、ややもすれば近視眼的な選択をしがちな現在の政治制度において、将来世代や少数派に配慮した中長期にも整合的な政策決定をするために、経済モデルと数値を用いた中立的な第三者機関による将来推計を積極的に、愚直に活用していることだ。

民主主義の基盤である選挙において、現時点で多数派を占めるために政党は中長期の問題を先送りし直面する課題に着目した政策を掲げがちになってしまう。特に景気悪化時における財政出動を考えれば、将来世代の負担増を考えない政策や現在の財政負担を次の政権につけ回すこともありうる話だ。

こうした懸念に対し、諸外国は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。これを通じて、財政の健全化はもちろんのこと、政治家がしばしば陥りがちな民主主義の罠を回避する、民主主義の限界を補完する役割をも与えるようになったと思われる。

### 3. 我が国が取り組むべきこと

我が国の財政について改めて考えてみたい。国・地方の債務残高は 1000 兆円を超えた。デフレとの闘いを乗り越えたとしても、プライマリーバランスの黒字化については楽観できない現状だ（政府が掲げる黒字化目標は 2020 年度まで）。現政権の経済財政政策に対する評価やスタンスは本提言に参加している各議員様々であるが、改めて指摘するまでもなく、我が国の財政は諸外国と比較してもきわめて厳しい現状にあると見るべきことは共通している。

こうした共通認識を踏まえ、我が国として取り組むべきは、独立した推計機関の設立こそが重要だと私たちは提言する。以下、OECD が示した原則案を踏まえ、その具体像を明らかにしてみたい。

独立推計機関の設置にあたっては、行政内、国会内、民間のいずれかの選択肢が考えられる。

行政に設置する場合、公正取引委員会等の三条委員会、会計検査院、日本銀行等をモデルにしたやり方が考えられる。しかし、現在の行政組織のあり方を踏まえれば、財政上の制約、経済財政や影響の大きな社会保障まで全体を網羅し、各省を超越した担い手の設置はきわめて難しいと思われる。最近では、TPP に関する推計を統合して発表した例もあり、「一元化」、「整合化」の点では一定の進歩は見られるが、これも政治のリーダーシップを前提とするものであり、これをもって恒久的に問題がないと考えるのは早計であろう。

民間における設置を考えてみよう。まず、民間シンクタンクの現状を考えると現実的ではない。社会に広く公共財として活かされる将来推計を経済モデルと数値を用いて策定する中立的な第三者機関となるには、当該分野に関する高い専門性と安定的な財政基

盤が不可欠である。しかし、そうした条件を兼ね備えた民間シンクタンクは我が国においてはごく限られた存在だ。その点、大学等のアカデミアは条件を兼ね備えていると思われるが、特定の大学に権限を付与してしまえば、公共財としての活用には至らない懸念もある。また、シンクタンクにせよ、大学にせよ、民間の場合、権限の問題と同様、政府情報へのアクセスの点でも問題は残ることには留意が必要である。むしろ、そうした問題を踏まえれば、複数の大学やシンクタンクに同じ情報を与え、彼らの切磋琢磨を促し、これを統括する何らかの機関が存在すれば、公共財として、より望ましい活用のあり方を探ることが可能となろう。

国会に独立機関を設置するのはどうだろう。上記の政府内や民間単独と比較すれば、以下の理由により、より望ましい結果をもたらすのではないかと考えられる。

まず、そもそも、国会は国民の代表によって選出された国会議員によって構成され、また、憲法に規定される財政民主主義の担い手として、租税や公債の発行、その使いみちとなる予算（歳入及び歳出）を議決するという重要な役割を担っている。その役割から考えれば、憲法に規定された自らの判断をより高次のものとするため、また、今後、日本の政治システムにおいて、官邸・内閣主導が強化されるのであれば、政府の国会に対するアカウンタビリティも強化するため、国会自身が、政府とは別に独自の将来推計機関を保有することは利に適ったものと考えられる。また、政府に対して、情報開示請求の権限も有している上、民間の諸機関と比べれば、その財政基盤は確固たるものがある。各国の事例にもあるように、民間が国会などの機関から委託を受けて将来推計に取り組むといったやり方を用いれば、民間の知恵と人材を実質的に取り入れることは可能だ。こうしたやり方で取り組めば、制度上も国会法等の改正のみで実現が可能と思われ、それほどにハードルは高くはないものと考えられる。

一方、国会が担う場合、留意すべき点も多い。それは OECD の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」に関わるものだ。国会に設置される独立推計機関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、全ての政党に奉仕しなければならない。原則にも示されているとおり、推計機関の長は、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。また、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も不可欠だ。また、分析等の要請においても、個々の国会議員や政党が要請するよりも、委員会や小委員会といった立法府を構成する機関での協議、決議によって要請することが望ましく、推計機関の独立性を維持するため、その運用において、国会議員の自覚も強く求められるものである。

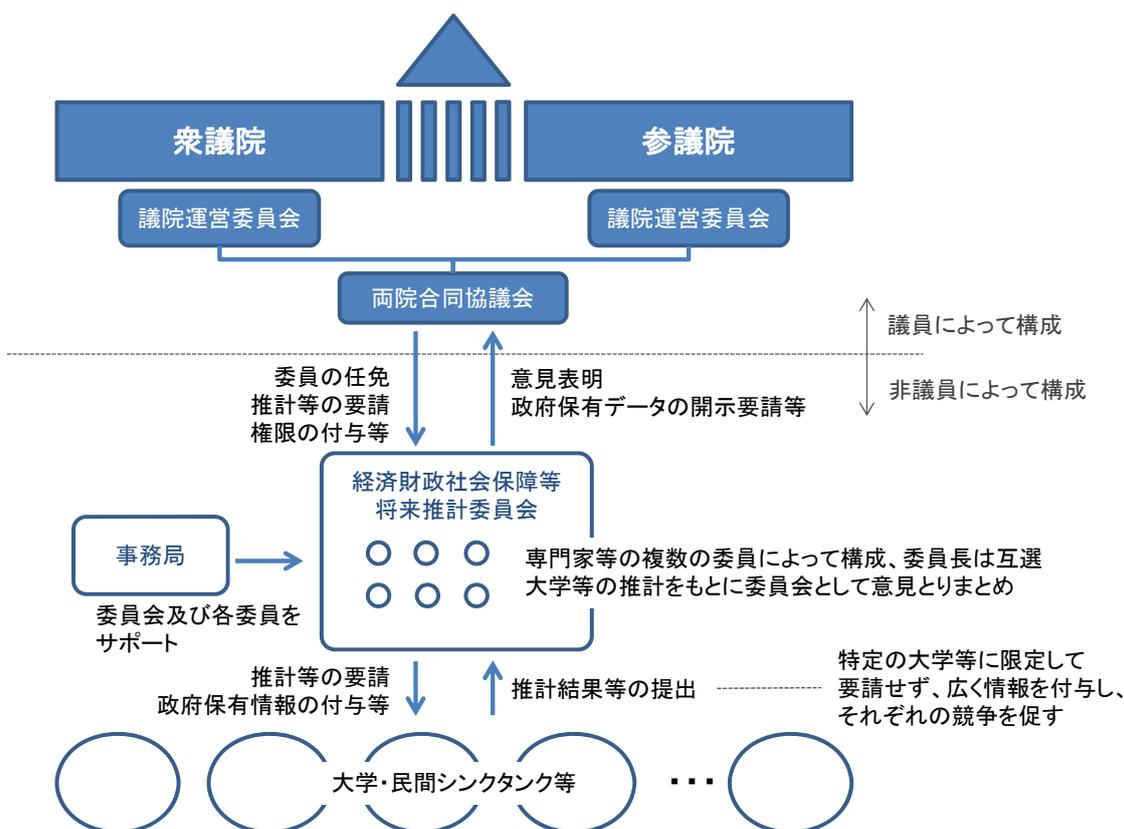
具体的に、国会に設置される場合は、国会図書館のような両院の下に置かれる組織、また、両院の協議の上で一方の院の下に置かれる組織のいずれも考えうるが、後者の場合、現在、進められている参議院改革の議論も踏まえた設置も考えられよう。また、2011

年3月11日の東京電力福島第一原発事故を契機に、その原因究明を目的に憲政史上初めて設置された独立調査機関である国会事故調（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会）も大いに参考になろう。

## おわりに

本提言の結びにあたり、我が国が選択すべき独立推計機関がいかなる形態で設置されるべきか、改めて整理しておきたい。

【図表】国会に設置する独立推計機関（イメージ）



既述のとおり、OECD が示した原則案を踏まえ、国会の機能と民間の知見を積極的に活かしていくというのが基本スタンスである。スキームとしては、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よう。

国会が独立性、権限、財政基盤、政府情報へのアクセスを保障し、その一方で弊害となりうる党派性については両院の下に置かれる協議会を設置することで回避する。民間は経済学等の専門性を発揮が期待される場所だが、そのためにも大学等の切磋琢磨を促す競争原理の導入が不可欠であろう。また、これは特定者に情報偏在を防ぐ意味でも

重要なことだ。

経済財政社会保障等将来推計委員会（仮称）においては、専門家による与えられた権限等をもとに上記の機能を積極的により発揮しながら、大学等の民間の知見を活用し、国会や社会に対しての説明責任を含めた透明性を確保しながら、経済財政社会保障等に関する将来推計を明らかにする。これは国会のみならず、広く国民からの信頼を得るためにきわめて重要なことだ。

本提言は、国会や社会における議論を喚起し、具体的なアクションに導くためのものであり、本案に固執するものではない。しかし、直面する課題を踏まえれば、本案をたたき台に、国会や広く社会における議論を深め、その後は迅速な立法化等必要な対応を取っていかねばならない。我々はその中核として、党派を超えた議論とアクションをリードしていきたいと考えている。