

2023 年 10 月 6 日

令和国民会議（令和臨調）

より良い未来を築く財政運営の実現に向けて —長期財政推計委員会と政策プログラム評価委員会の創設—

はじめに 将来世代への責務

持続的に発展するより良い日本を実現して将来世代に引き継ぐことは今の日本を担う私たちの責務です。そのためには、当面の課題への短期的な対応だけでなく、長期的な視点に立った政策・財政運営が重要です。

少子高齢化が急速に進行する中で、私たちの世代だけでなく将来世代が安心して暮らし、活力ある社会を築いていくためには、医療、介護保険など社会保障制度やそれを支える財政の長期的な見通しについて確かな情報を共有し、そのうえで最適な政策を選択しなければなりません。また、重要な政策の財政への影響や財政の持続可能性について客観的で信頼できる情報を知ることは国民の権利でもあります。そのためには、複数世代をカバーする長期にわたる財政状況（政府の歳入・歳出の収支や国の債務残高など）を予測することが必要であり、それは中立的な組織において専門的な知見を有するメンバーによって行われるべきです。

もう一つ大切なのは、政策の有効性（アウトカム）です。成長戦略や社会保障制度など、国民生活や経済・社会に大きな影響を与える重要な政策分野において、その課題解決のために行われる施策や事業の集合体（以下「政策プログラム」）は、その実行のための予算も多額に上ります。それだけに、政府がそうした政策プログラムを実行に移した後、一定期間後に、政策目的に対する施策の必要性がなお十分にあり、かつ当初の期待通りの効果があったかどうかを全体的に評価する必要があります。そうした点検は、今後の政策を改善し、歳出を見直すために欠かせません。

そこで令和臨調は、①長期的な財政状況の予測を客観的・中立的に行う組織として、長期財政推計委員会（仮称）を国会に設置すること、②国民生活や経済・社会に重大な影響を与える政策プログラムを選定し、それが当初の政策目的通りの妥当性を持ち、効果をあげているかどうかを総合的に検証する組織として、政策プログラム評価委員会（仮称）を行政府に設置することを提案します。

長期財政推計委員会（仮称）

日本の財政の長期的な持続可能性については、多くの国民が不安を持っています。そうした国民の不安に応えることは、日本経済の活性化のためにも不可欠であり、長期的な財政状況を客観的・中立的に予測し、分かり易く国民に伝える機能を持った長期財政推計委員会を国会に設置すべきと考えます。

現在、経済協力開発機構（OECD）加盟 38 カ国の約 8 割の国で政府から独立した長期予測機能等を担う組織が設置され、各国経済の持続性と信頼性確保の上で一定の役割を果たしています。もちろん、政治機構や歴史背景の違いから、機能、役割、設置形態等は国によって異なります。しかし、先進国の中でも特に少子高齢化が進む日本で、長期的な財政について客観的・中立的な予測を示す、行政から独立した組織を持つ意味合いは、以下の通り一層重要と考えます。

（独立した組織による長期的財政予測の必要性）

まず、現在政府（内閣府）は「中長期の経済財政に関する試算」で 10 年間の経済・財政予測を公表していますが、財政見通しの前提条件とすべき経済成長率は、政府にとっては政策目標でもあるため、その見通しが結果として楽観的となる傾向が指摘されています。直面する課題に対応するために、毎年度の予算を策定し政策を執行する行政府には、そうしたバイアスが働きがちです。

また、10 年間の予測を前提とする政策決定や予算策定では、将来世代への責務を十分果たすことができません。例えば推計期間の最初の 10 年間は財政が改善しても、人口減少が続く中でその後悪化する可能性もあります。さらに、現在世代が将来世代のことを我がことのように考えることはそもそも難しく、複数世代にわたる長期予想の情報が示されていない現状のままでは、現在世代の利益を過度に重視した政策が選ばれてしまうバイアスから逃れられません。

かつてのように人口が増加し経済が高い成長を実現していた時代には、景気変動やそれに伴う財政上の課題が生じたとしても長期的には解決可能だと期待することも出来ました。しかし、今後の日本を考えたとき、根拠なくそうした見方を続けることは困難であり、それが冒頭述べた国民の不安につながっています。

そうした中で、財政収支や国の債務残高、社会保障制度等における国民負担などの長期的な予測が、信頼できる組織から、合理的根拠に基づき分かり易く公表されれば、それは国民が将来の生活を考える上でも非常に有用な情報になります。また、長期的な財政状況に関する客観的・中立的な予測が広く国民に共有されることで、実際の政策策定の過程において、現在の視点だけでなく将来世代の視点にも立った長期的な議論がより充実することが期待されます。

さらに、財政に関する情報を分かり易く伝えることは、国会・政府が国民に対して国の政策について説明責任を果たすことでもあります。長期財政推計委員

会は、この面でも、重要な情報を新たに国民に伝えるものであり、それは政策運営に対する国民の信頼感を高めることにもつながります。残念ながら、他の先進主要国との比較において、日本は財政に関する情報の開示の程度が高いとは言えません。長期財政推計委員会は、この点を改善するものでもあります。

現状、毎年度の予算策定において、財政支出の規模が拡大し、歳入における国債への依存度が大きくなっています。その国債が流通する金融市場にとっても、長期財政推計委員会から出される情報は、重要な判断材料となり、内外投資家の信認の確保、市場の安定にも寄与するはずです。

(長期財政推計委員会の基本的な機能)

長期財政推計委員会の基本機能を改めて整理すると、以下のとおりです。

- ① 財政収支、国の債務残高および国民の税・保険料の負担等について、複数の世代にわたる長期の推計期間（たとえば今後 30 年間程度）で予測する。
- ② 上記予測から得られる将来世代の負担率や歳出余力などの結果について、持続可能性の観点から評価する。
- ③ 今後の国民生活や経済・社会に大きな影響を与える政策変更・導入の影響を財政面から予測し、国会での議論に供する。

長期財政推計委員会は、客観的・中立的な立場から妥当と判断される前提に基づき、将来世代への影響もみるため、複数の世代にわたる長期の推計を行います。推計期間は、経済や財政に大きな影響を与える人口動態などが一定程度の確実性をもって予測できることなどを条件に決定します。また、同委員会には、各種の統計も含め、政府の各府省から情報を円滑に収集する権能が必要です。

(長期財政推計委員会の組織)

これらの機能を有効に果たすには、毎年度の政府予算における歳出・歳入の企画、立案、執行等を行う組織とは別に、長期的視点に立って作業を行う独立性を持った組織が求められます。令和臨調は、そうした意味で、国会に、行政から独立し、党派性のない中立的な長期財政推計委員会を置くことを提案します。この長期財政推計委員会が情報を提供することで、国会において最終的に決定される予算について、すべての政党が、共通する客観的・中立的な情報を得て政策を検討することが可能になり、長期の視点からの議論の土台が整うはずです。

長期財政推計委員会は、常勤の数名で構成し、そのトップおよび委員会構成員は、高い専門性が求められます。アカデミア・実務家等の外部の専門人材を選任すること、また、その事務局も、立法府および行政府からの業務遂行能力のある職員や、外部の専門人材を登用して専門的かつ新しい知見を取り込み、委員会の活動を支えることを提案します。なお、委員の任期は中立性確保の観点から、例えば5年といった、相応に長いものとするべきと考えられます。

政策プログラム評価委員会（仮称）

1990年代初めのバブル崩壊以降、日本の社会・経済を活性化させるため様々な政策が実行されてきました。しかし、長い間人口減少と低成長が続いてきたこともあり、国民の間には将来への不安が根強く残っています。これまで遂行してきた特定の分野における諸政策が当初意図された効果を発揮しているか、客観情勢に変化はないか、政策手段としてなお必要かつ最善であるかなどについて、事後的に客観的・中立的な立場から検証を行うことが、次の政策をより良いものとしていくために非常に大切です。

（政策プログラム評価の必要性）

政策評価のあり方は、これまでも数々の改善が図られてきました。2001年に行政評価法（行政機関が行う政策の評価に関する法律）が制定され、2007年には事前評価が導入されています。さらに2012年以降は、事前に設定した目標の達成度を各府省が中心となって自己評価により管理する目標管理型の仕組みとなっています。また、最近では行政事業レビューの高度化も進められています。しかし、これらの政策評価は、事前に設定した目標を前提に個々の事務事業や施策を評価する事業評価、各府省の主要な施策や活動を評価する実績評価がほとんどです。そうした政策評価は、個々の政策を細かく点検する点では、一定の役割を果たしていますが、重要な政策分野についての諸施策や事業を総合的に評価するという政策プログラム評価（注）は十分に行われていないのが実態です。

（注）「プログラム評価」とは、同じアウトカム目標を共有する施策・事業の集合体（プログラム）をまとめて評価することです。施策の効果の因果関係・相関関係や、全体の中の寄与度などを明らかにし、改善方策を全体的な観点から検討することができます。現状でも、総務省によって複数府省にまたがる政策の統一性・総合性確保の目的で評価は行われています。しかし、社会・経済全体に影響が及ぶ、多額の予算を使う重要な政策プログラムを絞り込んだうえで総合的な評価や改善提案を行い、それに基づいて政策や歳出の見直しが行われるというサイクルが十分に機能しているとはいえません。

他方で、会計検査院が、内閣に対し独立の地位を有する憲法上の機関として、毎年、国の収入支出の決算を検査しています。その主たる活動は、適正な会計経理が行われているかどうかを検査することであり、その結果から個々の政策や制度の是正を求めることはあるものの、それらの総体である政策プログラムの総合的な評価と是正にまでは踏み込んでいません。

このようにみると、多額の予算を使う重要な政策分野、とりわけ子育て支援、成長戦略、労働政策、感染症対策などの分野で、日本が置かれた状況の変化に適切に対応した政策が実施されているかの客観的な検証は、現状、十分とは言えません。また、社会保障や教育など、法律に基づいて政府が行っている主要業務に

においては、社会・経済情勢の変化や財政へのインパクトなどを検証することがないまま、法律等に規定された義務として予算の執行が続けられているケースがしばしば見受けられます。このような国民生活や経済・社会に重大な影響を与える政策分野における諸政策全体について、政策プログラム評価を行う機能が政府内にあれば、その評価を活かし、これからの政策を抜本的に見直すことができます。

また、現在のような各府省による自己評価の政策評価の場合、そもそも評価対象となる政策の必要性自体を客観的に検証することは、既存の業務の自己否定につながりかねないため難しい面があります。たとえば、客観情勢の変化により代替策の方が有効な場合、あるいは元々の問題がほぼ解決しており政策そのものの必要性が低下している場合などでも、政策の変更、取り止めに自ら結論付けることに躊躇しがちとなるでしょう。加えて、現在の評価は政策実行の結果（アウトプット）に偏りがちで、その政策がどこまで課題を解決したかという有効性（アウトカム）には十分踏み込めていないという問題もあります。

政策プログラムの評価を行う独立性の高い政策プログラム評価委員会があれば、以上のような点について、現状を大きく改善することができます。また、客観的な根拠に基づいたより実効性の高い政策立案を目指す、いわゆる EBPM の取り組みに対しても貢献することができます。

（政策プログラム評価委員会の基本的な機能）

政策プログラム委員会の基本的な機能は、以下のとおりです。

- ① 国民生活・経済・社会に重大な影響のある政策分野において対象とすべき政策プログラムを選定し、妥当性や効果等について評価を行う。
- ② 政策プログラムについて、当初期待した政策目標（社会的課題の解決など）は達成できたか、客観情勢に大きな変化はないか、現時点でも最善の内容となっているか、必要な場合には当該政策目標自体の妥当性も含めて、事後的に長期的な視野に立って客観的な検証を行う。
- ③ 評価の結果、必要と判断された場合には、現行の政策プログラムを構成する法制度や予算項目の廃止や統合なども含む抜本的な是正を政府に勧告する。評価対象となる政策プログラムは、一定期間後に徹底したフォローアップを実施した上で、選定し直す。

政策プログラム評価委員会が以上のような機能を有効に果たすためには、長期財政推計委員会と同様、各種の統計や信頼できる客観的な情報を各府省から円滑に収集する権能がなくてははいけません。また、政策プログラム評価を実際の個々の政策遂行に活かすためには、政府に対する法律に基づく勧告権が必要です。

(政策プログラム評価委員会の組織)

以上のような機能を果たすための政策プログラム評価委員会は、独立性を持つ必要があることから、令和臨調は、国家行政組織法第3条に基づくいわゆる三条委員会（外局）として設置することを提案します。

これまで述べた通り、政策プログラムの効果（アウトプット）ではなく、設定された社会的課題が解決されたかどうかという有効性（アウトカム）の評価が重要です。その有効性の評価に当たっては、必ずしもプラスの影響だけでなく、反作用としてのマイナスの影響も考慮する必要があり、専門的な観点から総合的に点検することが求められます。したがって、委員会のトップおよび構成員はアカデミア・実務家等外部の専門人材が望ましいと考えられます。

なお、上述の政策プログラム評価は、重要な政策に絞って、深く検討する観点から、委員の数は常勤の数名程度の少数とするのが適当でしょう。そして、中立性確保の観点から、委員の任期は相応に長いものにすべきと考えられます。

さらに、統計・行政記録等の様々な情報を迅速に処理するためには、一定規模の事務局組織が必要と考えられます。その際、行政府内における機能の重複を整理したうえで、既存組織の活用なども視野に、政策評価に精通した人材を投入すべきと考えます。さらに事務局の半数程度は外部の専門人材を招聘することによって、政策評価能力の向上を図るべきでしょう。

おわりに

今回、令和臨調は、長期的に持続可能な財政運営を実現し、より有効な政策を実現するため、①長期的な財政予測を客観的・中立的に行う長期財政推計委員会（仮称）を国会に設置すること、②国民生活や経済・社会に重大な影響を及ぼす政策プログラムの総合評価を行う政策プログラム評価委員会（仮称）を行政府に設置することを提言しました。

将来世代への責務を果たし、より良い日本の未来を築く財政運営を実現していくためには、これらの新しい制度を有効に機能させる必要があります。そのためにも、これら二つの委員会が独立性を確保し、徹底した情報公開と国民との対話等により、委員会の信頼性を高めていくことが望ましいと考えます。

以上の他にも、持続的に発展する社会を支えるための財政運営を実現していく上では、なお様々な課題があります。令和臨調は、財政や社会保障のあり方などについて、今後も議論を深め、随時提言していく予定です。