

「立法府の分析評価機能強化に関する分科会」活動報告

2020年7月29日

日 本 評 価 学 会
立法府の分析評価機能強化に関する分科会

本分科会は、行政の力が強く国会の力が弱い我が国の伝統的状況を踏まえ、OECD 諸国の一員として、三権分立という議会制民主主義体制の確立に不可欠な国会の機能強化を目的としています。その一環として、国会の政策分析評価機能を高める手立てを検討してきました。

国会の主な仕事は法律の決定ですから、議員立法案はもちろんのこと、行政から提案された法案を厳しく分析評価する機能が必要です。

政策は予算という形で具現化されますが、この予算に関して近年、先進国において財政赤字が拡大し、公的債務が肥大化する問題が起きています。この公的債務肥大への解決策の1つとして、先進諸国では、独立財政機関（Independent Fiscal Institution：以後 IFI）を設立し、立法府の政策審査・予算審査機能を支援する取組が広がっています。先進諸国の中でも最大規模の公的債務 GDP 比率をもつ日本においても、この IFI を国会所属の機関として設立することにより、国会の予算委員会を補佐することが必要と思われます。本分科会は特に、この日本版 IFI の設立可能性について検討することを中心に活動を行ってきました。

本分科会は、2018年3月より開始し、その後毎月1回、分科会とそれが主催する勉強会を開催してきました。2年超の期間にわたる検討の結果、本年2020年7月22日に最終案を得ました。最終案は以下の3文書からなります。

- (1) PPT：「独立財政機関（IFI）の国会設置に向けた提言」
- (2) 簡略説明文書：「独立財政機関（IFI）の国会設置提言—B案（当面妥当性のある現実的制度案）」
- (3) 提言本体：「独立財政機関（IFI）国会設置提言—B案：当面妥当性のある現実的 IFI 制度案」

本報告は、このうちの（2）に該当します。他の2文書を必要とする場合は当分科会へご連絡ください。

2020年7月29日

代表者：廣野良吉

簡略説明文書

(「独立財政機関 (IFI) の国会設置提言—B案 (当面妥当性のある現実的制度案)」)

【結論】

民主主義制度のインフラとして、独立財政機関 (Independent Fiscal Institution, 以後 IFI) を、日本の国会 (立法府, 国権の最高機関) の直属機関として設置すべきである。当面は参議院の、その後国会の直属機関として設置することが望ましい。

【日本が I F I 導入を必要とする理由】

a. 喫緊の課題

現在日本では新型コロナ対策で、中央政府・自治体総計で多額の財政支出を計画している。中央政府 2020 年度一般会計予算コロナ対策関係費だけでも、1 次補正予算 25.6 兆円、2 次補正予算 31.8 兆円 (財務省, 2020 年 5 月 27 日) 合計 57.4 兆円となる。これらの財政支出は国民の生命と雇用を救うために、必要なものであるから、否定できない。しかしこれらの支出は主に新規国債発行で賄われる。2 次補正予算後の新規国債発行額は、2020 年度当初・1 次・2 次補正予算全体で、90.2 兆円となる。2020 年度一般会計当初予算が 102.6 兆円であったことと比較して、如何に巨額な借金なのかが判る。これらの支出・借金の妥当性を客観的に分析・評価する公的機関が必要である。

更に、これら借金 (国債) を返済するのは、我々か又は将来世代 (未だ生まれていない世代) である。我々現存世代は、少なくとも、借金の将来世代へのつけ回しを避けるために、新型コロナによる借金の返済計画を作り、実行することが責務であろう。もしこれができないならば、少なくとも、“我々の借金の結果、将来世代へこれだけの負担をかけます” という、経済・財政・社会保障に関する客観的な長期見通しを提示することが、我々の最低限の責務であろう。このような、将来世代負担の客観的な予測・分析をする公的機関が必要である。

b. 日本の財政問題

①最大債務。コロナ関連を除いても、日本の一般政府 (国と自治体などを合計した政府)

の公的債務は先進諸国内で最大であり、2019 年末には GDP の 237.6% (IMF) に達した。更に、少子化と超高齢化社会の進行により今後も公的債務の増加が見込まれ、いずれ財政破綻が危惧されている。破綻を回避し、財政持続可能性を達成する為に、客観的な将来財政予測を行い、分析・評価する公的機関が必要である。

- ②国債価格下落リスク。近年、日本国債の海外投資家保有（海外のヘッジファンドや投機筋の保有）が増え、ギリシャのような海外保有者による国債投げ売りが、いずれ起こるリスクが増えている。もし起これば、日本国債市場価格が暴落し、利率の上昇による政府の利子支払いが増加し、財政破綻のリスクが高まる。この日本国債市場価格の将来リスクを、適切に推定する公的機関が必要である。
- ③世代間不公平。この巨大な負債は、現存世代による解消が必須であるが、それが実行されない場合は、将来世代が彼らの税金によって返済せねばならない。これは、現存世代が将来世代の犠牲を放置しつつ既存の公的サービスを享受していることを意味する。この事実を、客観的将来推計によって現存世代である政府・国会・国民に知らしめ、対策を取るように促し、世代間公平の達成を促進する公的機関が必要である。
- ④補正予算問題。日本では、補正予算が年度当初の財政赤字の隠れ蓑に使われるケースが多い。例えば、国際機関への拠出金等、予め想定可能と考えられる歳出まで補正予算に計上することにより、4月1日開始の年度当初予算の赤字を少なくし、見栄えを良くしたりすることがある。補正予算の妥当性を分析・評価する公的機関が必要である。
- ⑤個別政策の吟味不足。重要政策の名の下で、国民の議論がないままに個別政策が乱発されており、財政支出に歯止めがかからない。少なくとも重要個別政策について、それが妥当であるかどうかを分析・評価する公的機関が必要である。

c. 財政問題への対応の限界

- ⑥行政府からの財政情報（特に将来の財政予測）は、楽観的バイアス・複雑さ・非合理性・不透明性・情報不足・説明不足の状態にある。その結果、国民は経済・財政・社会保障の現実と将来像を正確に把握できず、信頼できない情報の中に放置されている。経済・財政・社会保障に関して、客観的で信頼できる情報を国民と国会議員へ提供できる公的機関が必要である。
- ⑦一部有識者などを除いて国民の大半は、公的債務対策に関する政府の先送り・不作為に

無意識・無関心であり、放任している。このような状況は、国民による代議制民主主義制度の根幹をゆるがす。財政赤字・公的債務増大の事実と将来財政の客観的情報を作成し、国民と国会議員へ提供し、国民が客観的事実に目覚め、政治特に財政に関する議論・決定に国会内外で参加することを促し、民主主義制度を守り強化するような公的機関が必要である。

- ⑧政治主導の政策決定プロセスでは、有権者に痛みを求める改革は敬遠される傾向にある。こうした状況を打開するためには、国会と国民へ経済・財政・社会保障等に関する客観的な長期見通しを提示し、主権者である国民とその代表が現実を直視し、痛みを伴う改革の必要性を理解するように促す、そのような公的機関が必要である。
- ⑨日本では近年、内閣官房が上級官僚の人事権を掌握している。このような政治主導による行政の効率化は、一方では国民が望み、期待するところであるが、他方では、行政府をチェックする役割をもつ国会機能の弱体化が懸念される。このことは、三権分立を根幹とする民主主義政治制度・体制にとって極めて危険である。政策の要である財政の面から国会の機能を強化し、国会の行政府に対するチェック機能を強化し、主権在民の貫徹に貢献するような公的機関が必要である。

d. I F I 提言、定義および先行例

- ①以上のような必要性に答える公的機関として、より本質的には民主主義制度のインフラとして、独立財政機関（Independent Fiscal Institution, 以後 IFI）を、日本の国会（立法院、国権の最高機関）の直属機関として設置することを提言する。当面は、参議院の直属機関として設置する。
- ②定義。OECD（2014）は、IFIを「公的資金により運用され、行政府又は立法院の法的権限に基づき設置され、非党派の立場から財政政策及び財政運営についての監視及び分析、あるいは助言を行うための独立機関」と定義している。しかし、我々は“監視・将来推計・分析・評価”機能を優先先行して持ち、後日条件が整う中で“助言”機能も持つようになる独立組織を、IFIと定義する。これら機能の内容は、以下の「IFIの活動（機能）」で説明する。
- ③日本と同じ問題を抱えている先進国（OECD諸国）の多くは既に、IFIを設置している。

IFIの目的

- ①国家の財政や政策に関する客観的で信頼できる情報を提供する情報インフラとなる。
- ②国権の最高機関である国会が財政や個別政策について推計・分析・評価する機能を強化する。
- ③推計・分析・評価情報を国民一般へ公開し、国会や行政府の意思決定に対する国民の参加を促し、民主主義制度を強化する。
- ④国家財政の中長期の持続可能性の達成を支援する（10年先、時には75年先の期間将来推計）。
- ⑤世代間（現存世代と将来世代の間）の税負担とサービス受益の不公平の是正を促し、世代間公平の達成を支援する。
- ⑥国民間の格差（特に所得・資産格差）の将来予測を行い、格差是正政策を促し、社会分断を防ぐ。

IFIの活動（機能）

a. IFIの活動原則

- ①IFIの活動は、政党及び政府並びにその他の外的影響を受けない独立の立場で行うこととする。
- ②IFIの推計・分析・評価は、客観性と科学性を第一義とする。
- ③IFIの推計・分析・評価結果全ては、透明性を確保するため、すべての国会議員に報告されるとともに広く国民に公開・広報される。

b. 活動内容

IFIは国会予算委員会の予算審議に先立ち、政府から提出される予算案とそれが支える政・施策案を、独立に分析・評価し、その結果を国会議員全員へ報告配布する。客観性を第1義とした報告により、国会は、行政や一部シンクタンクのデータ・予測のみだけでなく、IFIによる国会独自の客観的データ・推計に基づき、予算を審議・決定することができるようになる。これにより国会の分析・評価機能の強化に資する。主には以下の活動を行う。

- ①将来経済推計：予算（歳入と歳出）の根拠となる将来経済推計を、政府とは独立に、より現実的な前提条件の下で厳格に行い（近過去において、政府推計は常に楽観的であっ

た)、中長期(今後3、10、25年)・必要な場合は超長期(75年)に経済安定が保てるかどうかを推計・分析・評価する。

②将来財政推計：上記将来経済推計と政府提案の予算案・政策案に基づき、中長期(時には超長期)の財政全体(財政収入と支出)を推計し、持続可能かどうかを分析・評価する。さらに、世代間の財政負担の公平と公共サービス受益の公平を達成できるかどうかを、特に、公的債務を増加させている社会保障(年金、健保、介護)の世代間負担・受益を分析・評価する。

③既存財政計画の遵守状況の評価：政府の既存財政ルール・財政計画が遵守されているかどうかを、監視・分析・評価する。

④主要個別政策の評価：財政支出に大きな影響を与える主要個別政策について、⑦それがもたらす中長期の財政的コストを推計し、財政全体へのインパクトを分析・評価する；①それが解決しようとしている課題を検討し、その政策が課題を解決するかどうかを推計・分析・評価する；⑨費用対効果分析を行うことにより、国会議員がその政策法案と予算の是非を判断するための材料を提供する。

⑤情報入手権：IFIは、国会の国政調査権に依拠して、内閣・行政府内外局にある必要関係情報を適時・完全に入手する権利を持つ。このことは、法的に保証されていることが必要である。

⑥予算委員会・国会要請事案：その他経済・財政に関して、予算委員会を初め国会の他の委員会から要請された事案の分析・評価を行う。

⑦透明性確保：IFIは、上記の国会へ提出する全ての情報を、広く国民・マスメディアへ公開する。セミナー・シンポジウム・タウンミーティングなどを積極的に開き、国民への情報の広報・啓発を行う。これらにより、国民の政治意識を高め参加を促し、民主主義制度を強化する。

⑧代案提示：客観的・科学的な推計・分析・評価情報を提供することを旨とし、提案は原則行わない。ただし、国会・委員会から要請された場合に限り、代案提示も行う。勿論、代案の採用・不採用・変更・決定は、国会および各種委員会の権限である。

⑨会計検査院と緊密に協力：両者は、予算案と個別政策案の事前評価と事後評価を行い、その意味で予算というコインの両面を扱っており、密接な関係がある。IFIは検査院から入手した⑦数年度前の年度の決算とその事後評価書などを、内閣予算案の推計・分析・

評価に役立て、④主な個別政策・プログラムの事後評価データを、個別政策案の推計・分析・評価に役立てる。さらに、⑤IFI活動結果を検査院へ提供し、特に個別重要政策の事前評価結果については、検査院の事後評価に資する。

IFIの組織体制

- ①設置根拠・設置態勢。新たに制定する「独立行政機関法（仮称）」に基づき設置する。当面は参議院の、その後国会の直属機関として設置する。参議院は、長期的・より普遍的な視座から審議する良識の府と考えられているため、当面は参議院に設置する。
- ②IFIは5名の委員（委員長1名、委員4名）から構成される委員会の統率の下で運営される。委員は参議院運営委員会の推薦に基づき、本会議の承認を経て、参議院議長が任命する。任期は6年で、再任無し。ただし、次期委員会との連続性を担保する措置を講ずる。
- ③組織体制。当面のイメージとしては、IFI委員会（5名）の監督下に、専門研究スタッフ30名、研究助手30名、事務スタッフ15名（合計80名）の組織とする。専門研究スタッフが推計・分析・評価を行い、研究助手がそれを補佐し、事務スタッフがそれをサポートする。4部（経済推計部、財政推計部、部門別政策分析部、総務部）を置く。将来的には120名程度へ拡大する。