

# 将来世代の利益を考えるシンポジウム



経済同友会は2019年12月18日、「将来世代の利益を考えるシンポジウム」を開催し、行政府から独立した立場から経済・財政・社会保障の将来展望などを提示する「独立財政機関」の設置を含む今後の統治機構のあり方について議論した。経済同友会では将来世代の利益・視点をいかにして政策決定プロセスに織り込み、持続可能な経済社会を構築するかという切り口から、統治機構のあり方についてあらためて検討を始めており、11月に公表した提言『将来世代のために独立財政機関の設置を－複眼的に将来を展望する社会の構築に向けて－』はその第一弾となる。(委員長インタビューはp10～11)



■開会挨拶(要旨) 経済同友会 代表幹事 櫻田 謙悟

## 将来世代の利益を守るには、意思決定の仕組みそのものの見直しが必要



経済同友会は誕生以来、財政問題に強いこだわりを持って警鐘を鳴らして

まいりました。1944年、戦費がかさむ中で日本の公的債務残高は1,520億円、GDP対比で204%に達しました。翌年の敗戦後も旧軍人の給与や発注済みの物資への支払いに充てるため、約3カ月間で350億円を超える国債を発行しました。その結果、当時の厳しい経済状況の下で急激なインフレが起こり、政府は事態を收拾するために預金封鎖や新円への切り替えを余儀なくされま

した。1946年4月30日、公職追放と財閥解体というGHQの占領政策により、30～40代の若い経営者たちが国家財政の厳しい状況とインフレの嵐の中で、いかに企業の生産を再開させ、日本を立て直していくかを議論するために開催した勉強会こそが、本会の始まりです。財政問題との戦いは、経済同友会の本質そのものであると言っても過言ではありません。

11月に、これまでの警鐘を超えて、社会全体で財政を考える仕組みとして独立財政機関の設置および制度設計を提言しました。経済そのものの構造が大きく変わっている中で、あらゆるステークホルダーが考え、議論を始めるきっかけをぜひつくりたいと考えています。

提言の背景には、政府による経済予測の前提条件や長期の財政の姿が国民に共有されていない、あるいは分かり

にくいこと、そして世代間の負担の平準化などの必要性が危機感と共に十分に伝わっていないのではないかとという問題意識があります。意思決定の仕組みそのものを変えなければ、まだ生まれていない将来世代の利益を守ることができないのではないのでしょうか。

サステナブルな社会を構築するために今私たちは何をすべきなのか、本会が提言した独立財政機関の制度設計を

たたき台に議論していただき、共に理解を深め、実現に向けたヒントを得られればと考えます。本会はThink Tank機能だけでなく政策実現に向けて行動するDo Tankとして、結果にこだわっていくことを表明しています。本日のシンポジウムを契機に議論が喚起され、国民の合意を得て、政治が独立財政機関の創設を選択していただくことを期待しています。

■基調講演(要旨) 世耕 弘成 参議院議員／参議院自由民主党幹事長(パネルディスカッションにも登壇)

## 将来世代の視点も踏まえた意思決定のあり方



本日は野党の統一会派の幹事長である大塚耕平議員にも臨席いただいたことで与野党参議院幹事長が揃い、バランスの取れた構成をしていただいたことに感謝を申し上げたいと思います。

将来世代の利益ということを考えたときに、もちろん財政健全化は非常に重要で、健全な財政を将来世代にバトンタッチしていくということも重要です。一方で、成長し活力ある経済を将来世代に渡していくということも重要です。私はそのような立場で活動してきました。アベノミクスにはプラスの評価、マイナスの評価があると理解した上で申し上げれば、一つは雇用環境を改善したことは大きな成果だと思います。就職内定率や若年期の給与水準が上昇しており、将来世代の先頭である学生の皆さんには一定程度的評価をいただいていると思います。一方で、高齢者の皆さんが将来に不安を感じ、消費が活性化しないことが課題だと思います。その不安は高齢化が進んでいく

中で、日本の社会保障が果たして持続可能なかどうかという懸念に起因するものです。

安倍政権は全世代型社会保障改革を打ち出し、端的に言えば高齢者の定義を見直そうとしています。制度的にも財政的にも65歳からと捉えられている高齢者の定義を、例えば70歳、75歳まで引き上げれば、社会が相当持続可能になるといわれています。そして体力的にもそれが不可能ではないことが示されています。皆が長く活躍していく社会構造をつくっていくことが、社会保障の将来不安を解消する一番の道ではないかと考えています。

将来世代の利益を考えるという中で、参議院に独立財政機関を創設するという経済同友会の提言は傾聴に値するものだと考えます。参議院はこれまで衆議院のカーボンコピーだと言われ続けた面があり、古くからそのあり方を見つめ直し、改革を行ってきました。

その一つが、1986年に参議院独自に創設した調査会制度です。委員会(常任委員会と特別委員会)では、どうしても法案に賛成か反対か、また予算を通すか通さないかということで与野党対立の議論になってしまいます。調査会という場で腰を落ち着けて、世界的にも通用する有識者の方に来ていただ

きじっくり議論をします。参議院の特性を活かし、少なくとも3年間はメンバーを固定して調査・議論を行うものです。現在は「国際経済・外交」「国民生活・経済」「資源エネルギー」の三つの調査会を立ち上げて活動をしています。

また「決算の参議院」と呼ばれるように、参議院では決算の審議を重視し、可能な限り翌年度の予算の前にしっかり議論するよう努力しています。特に2004年からは審議をスピーディーにする一方で、政府にも前年度の決算をその年の11月に国会に提出してもらうようにしました。参議院には決算をしっかりと議論するという党派を超えたコンセンサスが形成されています。

参議院はツールの一つとしてマクロ経済モデルを持っており、これも参議院でのさまざまな議論の参考になっています。独立財政機関が単にプライマリーバランスを達成するための機関であれば賛成できません。しかし、さまざまな考えや経済理論についてそれぞれの意見をしっかりと聞き、与野党対立という構図ではなく、国のためにどの道を選択すべきか独立した議論の場をつくるという意味では賛成です。ぜひ経済同友会の皆さんともしっかり連携をしていきたいと考えています。



# 「将来世代の視点を意思決定プロセスに取り入れるために」

「独立財政機関」の設置および制度設計に関する提言を踏まえて、二つの論点から今後の統治機構のあり方を議論した後、参加した学生と質疑応答を行った。



## 論点 1 意思決定プロセスに将来世代の視点は十分に取り入れられているのか

**政治は将来世代のことを考える努力をしているが、「沈黙の被害者」も存在**

**亀井** 私たちは政治も含めて、社会でさまざまな意思決定を行っています。多角的で多様な声を集めて一つの意思決定をしていく仕組みが統治機構のデザインであり、そこに将来世代の利益は取り入れられているのだろうかということが、経済同友会からの問題提起だと理解しています。本日は、意思決定プロセスに将来世代の視点は取り入れられているのか、取り入れられていないとすればどのような課題があるか、その課題を解決するためにはどのような方策が考えられるか議論したいと思います。

**西田** 将来世代の視点を取り入れる仕組みは現状、十分には存在しないと言わざるを得ないと思います。内閣府の「社会意識に関する世論調査」に、政策における民意の反映程度を問う質問項

目がありますが、「反映されていない」という回答が圧倒的に多い状況が、昭和の時代から現在に至るまで政権を問わず一貫して続いています。それが国民の認識です。

もう一つ重要な点は、投票率に関する問題です。投票率は下がり続けていますが、歴史的にみると、現在の20代の投票率は1970年代の同世代の半分程度になっています。直接的な政治参加の機会に参加していない状況は深刻な問題です。

また、日本では経済の利益団体は声が大き一方で、消費者団体や労働界の声は相対的に小さい状況にあります。そうした中で、将来世代の利益を反映させていくためには、ステークホルダーが多様な声を拾い上げて反映させていくことが必要だと考えます。

**大塚** 3点申し上げたいと思います。1点目は私が民主党政権時に説明していたことです。英国では「ゆりかごから墓場まで」が社会保障のスローガンですが、日本では「ゆりかごから就職するまで」は長い間、自己責任でした。これに対し、「ゆりかごから就職するまで」も国が一定の支援をする仕組みへの改革が必要と説明してきました。その方向性は、結果として現政権にも引き継がれていると思います。つまり、政治は将来世代のことを考えて、何かしらの努力をしています。

2点目は、その一方で、私は「沈黙の

被害者」という概念を提唱しています。「沈黙の被害者」とは無抵抗の世代、すなわち生まれたばかり、あるいはこれから生まれてくる世代と、自然環境や人間以外の生物に代表される「外部エンティティ」から成ります。そうした「沈黙の被害者」が明らかに多数存在しています。

3点目は、現実には政策の決定権限を担っている政治家や、そのプロセスにかかわる経済界を含めた多くの有識者が考える将来世代のウォンツと、実際の将来世代のウォンツの間にはかなりのギャップがあります。これをどのように埋めていくのが非常に重要かつ難しい問題ではないかと思います。

**世耕** 具体的プロセスとして、将来世代の意見を聞くメカニズムは現在の日本の政治には存在しません。ただ、われわれも将来世代のことを気にしながら政治を行っています。まさに全世代型社会保障改革は高齢者だけに手厚くするのではなく、若い世代にも社会保障の文脈で手当てしなければならないという発想で行っています。これも将来世代の意見を聞いて行っているわけではなく、どちらかといえば現役世代の都合に基づく発想だと思います。

そのような中で、変化の端緒が起きています。この夏の参議院議員選挙で、自由民主党の山田太郎議員は選挙期間中に一般的な選挙運動を行わず、パソコンに向き合って Twitter で若者のコ



■モデレーター（敬称略）

亀井 善太郎

PHP総研 主席研究員／立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科 特任教授

メントを拾いながらそれに対してリプライを行い、そのコメントから発想を得て自分の政策動画を作り、YouTubeで発信するような活動を行いました。結果、彼は何と53万票を獲得しました。山田議員より多くの票を獲得したのは、自由民主党では唯一、郵便局代表の候補が60万票を獲得しただけです。その意味で、政治が将来世代の声を聞くツールはできつつあり、活用に成功した人も出てきています。

### 複線的に財政の長期推計を提示し、国民の理解を深めていくことが重要

**佐藤** 将来世代のことまで考える責任は、われわれ現在の世代にあります。どうしても現在世代の利害が大きく影響しているのが現状だと思います。現在の財政状況からすれば、将来世代につけを回さないためには、現在世代はある程度痛みを甘受しなければならず、その理解を得るためにも事実認識が重要となります。しかし、事実は断片的にしか提供されていません。例えば年金は長期推計が行われ、社会保障は将来給付推計も行われていますが、最も

肝心で骨格を決める内閣府の中長期の経済財政に関する試算は、ハードルの高い成長率を前提にしていたり、試算期間が非常に短かったりと、現在世代が将来社会のことを考えていく材料には到底なり得ません。政府が示すデータで事実認識していくことも重要ですが、政府と異なる観点かつ、より長期の観点からフォーマルな形でさまざまな推計結果を提示することも重要です。複線的にデータを提示することで国民の理解を深めていくための機関として、独立財政機関の設置を提言しました。

**小黒** 私も将来世代の声は政治的意思決定で配慮されていないと思います。一つの証拠は内閣府が示した2005年度の世代会計です。生涯の受益と負担の関係で60歳以上は約5,000万円の受益超過の一方、20歳代の若者世代は約1,600万円の負担超過でしたが、将来世代とは誰なのかという視点が最も重要です。将来世代とはまだ生まれていない世代を指します。さまざまな政策を打ち、若者などの雇用や失業率が改善したとしても、将来世代の受益と負担はどうなっているのでしょうか。2005年度の世代会計では、20歳未満の将来



■パネリスト(敬称略、以下同)

大塚 耕平

参議院議員／国民民主党代表代行・参議院議員会長

世代は約5,000万円の負担超過でしたが、最近の私の推計では約8,000万円の負担超過に拡大しています。将来世代は声を上げることができず、基本的に投票もできません。財政はいわゆるゼロサムゲーム的な性質を持つため、いつの間にか、将来世代が負担を押し付けられています。プライマリーバランスだけではなく、こうした世代会計の試算も示すことが重要です。また、内閣府の1998年度から2018年度までの名目成長率の予測の平均は1.52%ですが、実績の平均は0.16%です。過去21年間で経済成長率の実績値が政府の予測値を上回ったのは、6回しかありません。成長は重要ですが、その裏側で負担を押し付けられている将来世代の利益をどう汲み取っていくかが重要な問題です。

## 論点2 将来世代の視点を取り入れるためには、どのような努力が必要か

### 被選挙権年齢の引き下げによる若者の政治参加促進と世代会計の提示を

**亀井** 独立財政機関に限らず将来世代の視点を取り入れていくためには、どのような努力が必要か、具体的なアイデアも含めて伺いたいと思います。

**西田** 透明性と説明責任を強化した制度を残すことによって、将来世代が自分たちの置かれている状況について十分理解できるような環境を整えることが必要だと思います。独立財政機関は大変興味深い試みだと感じます。多様な議論を取り入れながら、立法府と行

政府の緊張関係を高めていくことにも重点が置かれているように感じます。

また、現在世代も含めた多様な議論を政治の世界に反映させていくために、選挙権年齢のさらなる引き下げ、被選挙権年齢の引き下げを考えてもよいのではないのでしょうか。若年世代は自らの世代の代表が候補にいないにもかかわらず、年長者の代表から選ばなければならない現状にあります。若年世代の代表が政治の世界に出てよいのではないのでしょうか。

**大塚** 少子・高齢化など、さまざまな問題を抱えた課題先進国の日本として、独立財政機関で世代会計の手法を活用

していくべきだと思います。予算編成前に世代会計を必ず提示することで、政策の組み立てを変えることができます。また、独立財政機関を創設するならば、マクロベースの財政計算だけではなく、年金財政計算も併せて行うべきだと考えます。さらに、「沈黙の被害者」のことを考慮すれば、環境への負荷とそれを復元するためのコストについても、独立財政機関で何かしらの見識を示すべきです。言ってみれば、BCP(事業継続計画)ならぬNCP(国家の継続計画)という概念を打ち出すということです。独立財政機関の試算などにメッセージ性を持たせることができれば、単な



る専門家の集まりにならず、新たな momentum を生み出せる活動になるのではないのでしょうか。

## 将来世代の利益を守るには 調査会制度の活用や 法的概念の整理も必要

**世耕** 世代間で給付と負担のバランスの議論を行うことは必要ですが、損得の議論や世代間対立にならないようにすべきだと思います。その上で党派性を排除した冷静な議論の場は絶対に必要です。ただし、いきなり独立財政機関を参議院に設置し衆議院と異なる権能を持たせるとなると、憲法レベルまで踏み込む議論になり、なかなか進まないと思います。参議院には調査会制度があり、まずはその場に内閣府や財務省の局長クラスなどの関係者や有識者の皆さんに出てきていただき、参議院議員がその意見をしっかり聞いた上で議論を進めることが重要だと思います。合区を行った背景には、参議院の独自性を出さない限り、衆議院と異なる一票の格差は認められないということが挙げられます。将来世代の利益を考える、各県の代表にするという議論もありますが、憲法上明記すべきかという議論に踏み込むことになります。

**小黒** 例えば公的年金は賦課方式のため、基本的に年金財政に赤字は存在しませんが、暗黙の債務があります。2004年時点で約690兆円だった年金債務は、2019年の財政検証ではケースⅢで約1,110兆円に膨らんでいます。世代会計は、それを世代別の負担状況で明ら

かにするもので、世代間の対立を煽ることが目的ではありません。また、年金については100年間の長期推計が行われていますが、政府の中長期試算は2028年度まで、社会保障給付の見通しは2040年度までしか推計されていません。さらに、政府の中長期試算と年金の財政検証は、経済成長率と長期金利の大小関係が真逆で整合性が取れていません。参議院の調査会では、各試算の整合性についても議論していただくことが重要に思います。また、独立財政機関を法律によって位置付ける場合、法的な概念を整理することも重要で、参考になるのは将来世代という概念が入っている環境基本法に思います。

**佐藤** 国民が財政の持続可能性について関心がないかということ、そのようなことはありません。例えば、今回の消費税率の引き上げについては、ネガティブな意見も半数近くありますが、「必要」との意見も次第に高まってきています。また、日本退職者連合は以前、年金のマクロ経済スライドに反対していましたが、孫やまだ生まれていない世代のことを考えると、自分たちも多少の痛み分けはしなければならないと方針を変えました。政府とは異なる視座から長期推計を提示し、国民的議論を巻き起こすことが重要です。それが選挙権や憲法の問題なども含めたさまざまな議論に発展するのではないのでしょうか。

## 超党派による議論の場を設け、 過去を検証することで プランBを考える

**亀井** 国民の代表を選ぶにしても社会がいかにして情報を持つかが重要になります。経済同友会の提言のキーワードは「複眼的な社会」で、社会を別の角度、それも将来世代の視点から見ていくことを問題提起していると思います。今回のキーワードの一つは党派性の問題です。独立財政機関の独立性をどう担保するのか伺いたいと思います。



小黒 一正  
法政大学経済学部 教授

もう一つは、参議院の独自性をどのように高めていくのか今後の議論に向けて準備していく必要があります。統治機構の観点から独立財政機関をどのように捉えたらよいのか、お話ししたいと思っています。

**佐藤** 今回、参議院への設置を提言した背景には党派性を排除する狙いがあります。国会は行政に対する監視機能を持ち、さまざまな 이슈 を国民の代表として議論する場です。また、予算の審議を充実させる意味でも国会自らが行うことが重要だと考えます。特に参議院が独自性を発揮することは、二院制のメリットを活かし、チェックアンドバランスを十分機能させることにもつながります。

**西田** 独立財政機関は行政府と立法府の緊張関係を強化するという意味で好ましいことだと思います。ただ、データの出所が変わらないのであれば、調査会として設置し、参議院のメッセージを出すことで事足りる気もします。また、どのように独立性を確保するのかという点についても課題が残ります。むしろ有識者と国会議員の先生方が集まり、指標の使い方や推計方法を変え、多様な分析をすることでオルタナティブな知見を提示し、参議院が問題提起を行っていくことに重要な意味があると感じます。確かに参議院との親和性が高いといえますが、財政に限らず、経済成長や年金を含め、総合的に将来世代の利益、将来の日本の姿についてプランB\*を提示していくことができるのであれば、大変好ましい機関になり得るのではないのでしょうか。

**小黒** 例えば、福島原発事故の際に国



西田 亮介  
東京工業大学リベラルアーツ研究教育院 准教授

\* 本来の計画であるプランAが機能しなかった場合に備えた二つ目の計画



佐藤 義雄  
経済同友会 財政健全化委員会 委員長

会に事故調査委員会が設置されています。また、超党派という意味では、調査・審議・勧告権を持つ社会保障制度審議会も過去にあり、専門分野の学者のほか、与野党の議員もメンバーとして参加していました。このような事例を踏まえれば、法律により独立した組織をつくることは可能なはずです。その際、重要なことは与野党の議員が建設的な議論を行うことができることです。そのような組織体をつくるためには、過去の事例を見ながら検討していくことが重要です。

**大塚** 独立財政機関を参議院に置くという基本的な構想に賛成です。ただし、仮に法律で独立性を規定しても、真に独立性が担保されるかどうかは別の問題です。また、独立財政機関を創設するのであれば、過去の検証から始めることを検討すべきです。例えば、1960～2015年の日本の公的資本形成の対GDP比は7.7%だったのに対し、他の先進6カ国は平均3.9%でした。仮に

日本が他の先進国並みに公的資本形成を抑えられたとすれば、割引現在価値にして約1,000兆円以上、他の分野に投資できていたことになります。将来予測からアプローチするよりも、こうした過去の日本の傾向を独立財政機関が分析・提示することによって、霞が関や政権の予測に対して提言したり、影響を与えたりすることが可能になるのではないのでしょうか。プランBを提示するために、過去の検証において独立財政機関が信頼を得られれば、次のステップとして将来予測の方向に進んでいくと思います。こうしたプロセスやステップを踏むことで、独立財政機関の有用性がより増すと思います。

**世耕** 昨今は教科書的な理論が当てはまらない状況が続いています。だからこそさまざまな意見を多面的に聞く場が必要だと思います。私は憲法改正も法律を作る必要もなく、今の参議院の枠組みで十分スタートを切ることが可能だと思っています。参議院の調査会で内閣府の中長期の予測と、それに基づいた単年度の予算について議論し、民間の異なった見解に対して内閣府が説明責任を果たすといったプロセスを経て、民間の方が正しかったという結果が出れば決算委員会で再び議論し、政治家も答弁して報告書にまとめ、場合によ

ては中長期の見通しに反映する決議を行うことは現在の法律の枠組みで十分可能です。そのようなことを参議院が行えば、ある程度インパクトのある発信ができるのではないかと思います。

**亀井** 私たちが何かしらのことを決めていくプロセスはまさに統治機構そのもので、不断に見直していかなければなりません。そのような中で、令和の時代の統治機構改革の一つとして、経済同友会が独立財政機関を提言したことは重要な意味を持つと思います。

## ■閉会挨拶

経済同友会 代表幹事 櫻田 謙悟

ダボス会議のキーワードであるマルチステークホルダーとサステナビリティは、本日の議論で出た複眼的、多元的というワードに重なることがあります。

それらに対するソリューションとして、必ず出てくるのが若者(ユース)です。すなわち、最初の振り子を動かすのはもしかすると若者かもしれないと世界の経済人たちは思い始めています。若者たちが日本経済の活力の一端を今まで以上に担うようになれば、本日の議論も変わってくると思いました。経済人として、若い世代に一歩踏み出してもらおうための文化や仕組み、資金を用意することが重要だと思います。

今後本会は、独立財政機関の設置に向けて三つのことに取り組んでいきます。一つ目は、代表幹事直下のプロジェクトとして、2018年5月に行った2045年までの長期財政試算を毎年継続して更新し公表したいと思います。その際、経済前提やモデルなどを公開し議論していきます。二つ目は、ネット・リアルを問わず政治家、エコノミスト、学者の方々が広く参加できる場をつくることです。三つ目は、若者を巻き込む「ワイガヤプラットフォーム」を作りたいと考えています。あえて退路を断つつもりで取り組んでいきたいと思っています。

## ■質疑応答■

**Q** 独立財政機関を設置するにしても、政治家が考える若者のウォンツと実際の若者のウォンツのギャップが埋まらないのではないのでしょうか。(参加学生)

**A** ウォンツは若者の中でも意見が分かれると思います。若年世代の皆さんにも政治に参加をしていただき、議席数をシェアしていくことも一つのアプローチです。また、横断的な大学生・高校生会議などを開催してはいかがでしょうか。大学生・高校生をネットワーク化し、若者が

望むことをきちんとした運営の下で整理し、情報発信していけば、政治はそれを軽視できません。(大塚)

日本において、ある種の利害関係の複雑さは、今後増していくと考えられます。世代間、世代内共に利益格差が広がっていきます。そのことに目をつぶらないことが重要ではないかと思っています。むしろ対立の存在を認め、それをどう超克していくのか、超克できないとすればどのように負担を分担していくのかを議論するとよいのではないのでしょうか。(西田)