

ビジョンを通じた政策マネジメント

～海図なき時代への提言～

2025年4月16日
株式会社日本総合研究所 顧問
田和 宏

問題の所在

足元の経済社会情勢が環境変化や技術革新等によって大きく転換していくとき、あるいは想定外の構造変化が継続・加速するとき（これまでの成功手段やレジームが通用しないとき）、何も手立てを講じなければ、多くの経済主体は、自らの安定した生活や経営に対して、さらには経済社会全体の持続可能性についても、閉塞感や先行き不透明感を高める。その結果、行動は委縮し、経済社会も活力を失うおそれがある。

戦後の我が国においては、経済計画や全国総合開発計画の策定、さらには各行政分野の長期計画等を通じて、中長期の視点で将来の経済社会の在り方を考え、そこからバックキャストして具体的な制度・政策を具体化し、民間を巻き込みつつ国造りを進める（以下「ビジョン（注）」という。）仕組みが実行されてきた。しかし、2001年の中央省庁再編を機に、政府の業務としての「長期経済計画の策定及び推進」は廃止された。その背景には、課題解決に向けたビジョンの仕組みの有効性の低下や経済社会の在り方を考えることへの社会的評価の低下（「問題は処方箋ではなく、実行である」といった議論）等があった。一方、こうした機能の喪失は、行政分野が縦割構造にある中、政策間の調整や短期政策と中長期政策の整合性確保といった面で、構造的・中長期的な課題解決のモメンタムを低下させ、その責任主体も曖昧にする、というリスクを高めることにもなっている。

現在、過度な自国第一主義への傾斜や世界各地における地政学的リスクの高まりが、安全保障や通商のコストを高め、世界経済の先行きを一層不透明にしている。また、国内に目を転じれば、加速する人口減少下での社会保障制度の持続可能性への懸念や災害が頻発する中での東京一極集中などの長年の課題について、課題先進国と言われながらも、その出口は見いだせていない。このまま、無為無策に過ごせば、内外の大きな変化の中で、日本の経済社会は、国力と活力を失っていくこととなる。

政府の内政や外政の方針は、家計の安定を図り、企業のダイナミックな活動を高め、持続可能な社会を将来世代へ継承していくためのものであるが、変化に直接対応する主体は、民間企業、家計、個人である。新たな国際環境や制度の下、多くの経済主体から信認される「こ

の国の経済社会像や社会の価値観」の実現を目指し、国民がそれぞれに活躍し、また、共創や寄添いの中で、課題解決に取り組んでいくことが不可欠である。このためには、ビジョンの持つ機能や役割を、今の時代に合った新たなシステムに再構築していくことが求められている。

そこで本稿では、以下に焦点を当てて、論じたい。

第一は、ビジョンを通じて、これまで、どのような政策機能が発揮されたか。一方で、ビジョンはどういった課題を持ったのか、という点である。第二は、ビジョンを新たなシステムとして再構築するには何が必要か、また、そこに盛り込むべき事項はどういったものか、といった点について検討する。

(注) ビジョンの中には、①政権が目指す、経済社会全般に係る優先課題・政策目標、②取組に規律を持たせるための「原則」、「基本方針」、③経済社会の展望(目指すべき姿、現状推移の姿とその道筋)、④そのために講ずべき短期中期の制度・政策、④自助、共助、公助の役割分担、連携の在り方、等が含まれる。

I. ビジョンの流れとビジョンが担った政策機能

1. ビジョンの流れ

(1) 戦後～高度成長期

戦後、経済安定本部が設置され(1946年)、総裁官房の下、1948年には経済復興計画が策定された。内務省所管であった国土計画については、内務省の解体後、経済安定本部に引き継がれた(建設交通局の所掌として「基本的な国土計画を樹立すること」とされた)。

経済安定本部は、1952年4月のサンフランシスコ平和条約発効後、8月に経済審議庁(注1)に組織替えされた。その際に、経済計画を審議する経済審議会も創設され、1955年12月には、初の経済計画である「経済自立5か年計画」(鳩山政権)、1960年には、高度成長期の代名詞のように言われる「国民所得倍増計画」が策定された。

地域開発については、国土総合開発法が1950年にとりまとめられたが、大都市圏整備法に基づく各計画、地方開発促進法に基づく各計画が、全国計画に先行して整備された。また、経済企画庁総合開発局が中心となり、1962年には、所得倍増計画を踏まえた全国総合開発計画が策定された(注2)。

なお、経済計画と全国総合開発計画については、前者は、対象期間5年程度を目標とし、1999年の最後の計画まで14度にわたり策定されたのに対し、全総計画は、概ね10～15年程度を目標とし、5次にわたって策定された。このように、常に一体として策定されてきたわけではないが、1980年代までは、政権の政策方針として、概ね、一体性を持った動きがみられた(注3)。ただし、経済計画がいわば、民間に対して強制力を持たない誘導型の指針であるのに対し、全総計画は、国・地方政府の施設計画や必要な制度改革を含むものという違いがあった。

- (注1) その後、1955年7月に経済企画庁となった。
(注2) その後、1974年に国土庁が創設され、経済企画庁から業務移管された。
(注3) 別添の(参考図表)7参照

(2) 1970年代～1990年代

日本経済が、輸出主導・キャッチアップ型の高成長(10%成長程度)から低成長(5%成長程度)へとシフトする中、1970年代以降の経済計画の中心課題には、高度成長のもたらした弊害是正(大都市・東京一極集中の是正(注1)、自然破壊と公害等)、国民生活の質的向上(豊かさの象徴としての福祉社会の追求等(注2))、貿易黒字累積による対外摩擦への対応(市場開放(注3)、内需主導への転換)、民需主導の経済発展と増税なき財政再建・小さな政府志向等が掲げられ、政策が実行された。

1980代に入ると、議論の中心は、経済社会の方向性よりも、具体的に構造を変えていくための政策・制度構築(注4)へと移っていき、経済計画(注5)自体も構造改革色を強めていった。

なお、成長率が下方シフトする中、財政が悪化し、大平政権で一般消費税構想が打ち出されたが実現には至らなかった。その後、鈴木政権時に第二次臨時行政調査会が発足し、増税なき行財政改革の流れと小さな政府志向が定着していく。そうした取組と相まって、財政に依存することなく、民間活力を大胆に引き出す規制・制度改革、地方の自主性を高め、行政の現場ニーズを踏まえて行政サービスを効率化する地方分権の流れが、一体となって推進されることとなった。

また、テクノポリス構想、頭脳拠点やオフィス拠点の集積・移転、ふるさと創生事業など、地域活性化に向けたいくつもの政策が講じられた。しかし、団塊世代(注6)以降も地方からの人口流出に歯止めがかからず、本社の東京一極集中も続くなど、大都市との地域間格差は拡大していった。

バブル崩壊後は、日本経済は長期にわたるデフレを経験した結果、需要低迷に加え、生産性上昇率の低下、国内投資から対外投資へのシフトといった供給サイドの課題を抱え、結果として「失われた30年」を経験することとなる。

(注1) 日本列島改造論(1972年)では「経済と人の流れを変えるための工業の再配置、全国的な交通・情報通信ネットワークの形成、地方中核都市の建設の三本柱の実行」、三全総(1977年)では、「国土利用の均衡を図りつつ人間居住の総合環境の形成を図る定住構想」、四全総(1987年)では、「多極分散型国土形成に向けた交流ネットワーク構想の実現」などが主題とされた。

(注2) 例えば、大平政権では「日本型福祉社会」(自立自助の精神、思いやりのある人間関係、相互扶助の仕組みをまもりながら、これに適正な公的福祉を組み合わせた公正で活力ある社会)が提唱された。

(注3) 日米協議では、裁量的な行政(行政指導)だけでなく、商習慣(系列取引等)といった日本固有の構造問題も遡上に上っていった。

(注4) 例えば、1981年土光臨調、1986年前川リポート、1990年日米構造協議報告、1993年平岩レポート等の活用があげられる。

(注5) 中曽根政権の1980年代経済社会の展望と指針、竹下政権の世界と共に生きる日本、村山政権の構造改革のための経済社会計画等があげられる。

(注6) 作家堺屋太一の小説、「団塊の世代」に由来する。1947年から1949年の3年間で約800万人が誕生した戦後の第一次ベビーブームの世代を指す。

(3) 2000年頃～現在

1999年7月、戦後14本目の経済計画となる「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」(小渕政権)が策定された。経済企画庁は、中央省庁再編に伴い内閣府に統合されたが、その際、任務であった「長期経済計画の策定及び推進」及び「経済審議会」は廃止され、政府の業務としての経済計画は終わった。

その後、小泉政権では、「改革なくして成長なし」、「官から民へ・国から地方へ」の基本方針の下、構造改革を前面に打ち出した政策運営が、「経済財政諮問会議」と「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針(いわゆる「骨太方針」(注1))」を、車の両輪として進められた。そうした中、2002年1月、内閣府は中期ビジョン「構造改革と経済財政の中期展望」を策定し、経済財政諮問会議の場での審議を経て閣議決定している。経済社会のあるべき姿、中長期の経済財政政策の方針に加え、その参考試算として中長期の定量的な道筋が盛り込まれた。経済計画の機能を継承した形ではあったが、構造改革を推進するための短期と中期の経済財政政策の整合性、財政・社会保障の中長期的な持続可能性を確認するための役割(注2)がより重視されるようになった。

その後、第一次安倍政権では「日本経済の進路と戦略」、麻生政権では「経済財政の中長期方針と10年展望」が策定された。民主党政権では、経済財政諮問会議が開催されず、経済政策の柱が、新成長戦略と財政運営戦略の二本柱となった。マクロ経済政策運営は新成長戦略の一部となり、財政政策と切り離された。

第二次安倍政権以降は、政権としての中期ビジョンは策定されていない(注3)が、骨太方針の本文において、目指すべき経済社会の姿が描かれたりした。また、2015年以降は、骨太方針の本文において、3～5年程度の中期の経済財政再生計画が盛り込まれ、財政健全化目標等と合わせ、毎年の当初予算における目安や分野ごとの重点課題を閣議決定している。2024年に新たな経済・財政再生計画が策定された際には、経済財政諮問会議に、2060年度までのマクロの経済・財政・社会保障の姿が必要な政策対応とともに提示された。

なお、地域開発については、2005年、国土開発計画と国土利用計画との一体的作成、大都市圏整備に関する計画の合理化、地方開発促進計画の廃止など、「国土形成計画法」の体系へと簡素化・一体化された。新体系の下、第一次(2008年)、第二次(2015年)、第三次の国土形成計画(2023年)が策定されている。

(注1) 2007～2009年までは「経済財政改革の基本方針」、2013年からは「経済財政運営と改革の基本方針」とされている。

(注2) 財政規律のアンカーとして、「改革と展望」期間中の政府の大きさ(一般政府の支出規模のGDP比)を現在の水準(2001年度)を上回らない程度とすることを目指すこと、経済の変動等に適切に対応するため毎年度改定すること等が盛り込まれている。

(注3) 経済財政諮問会議においては、2014年1月に「選択する未来」委員会を設置し、今後半世紀先を見据え、持続的な成長・発展のための課題とその克服に向けた対応策について検討を進め、2014年11月に報告書を取りまとめた。また、内閣府において、2017年1月には、「2030年展望と改革タスクフォース報告書」、2021年6月には、「選択する未来2.0報告」等を取りまとめている。

2. ビジョンが担った政策機能とその課題

(1) ビジョンが担った政策機能

所得倍増計画、列島改造計画、田園都市構想などにおける、成長の拡大や国民生活の質的向上、さらには地方における産業・雇用の創出といった考え方などは、現在にも継承され、新たな環境の下で政策強化が図られている(注)。これらのビジョンの特徴をみると、政権の発信力、国民参加、信頼される政策実行力など、政治的イニシアティブに牽引された訴求力・メッセージ性を持っていた。また、国民一人一人の志や意欲、そして行動は、内発的に、日本の経済社会の現状と将来像を変え、経済社会活動を活性化させたと考えられる。

(注) 石破政権の令和の列島改造、岸田政権のデジタル田園都市構想、そのほか、倍増計画に着目したものとして、資産倍増計画(宮沢政権)、資産所得倍増プラン(岸田政権)など

① 訴求力・メッセージを通じた、多くの経済主体の巻き込み

戦後の荒廃の中から、資源のない日本が、どう国際社会の中で復活、再生していくかが、経済安定本部創設期の大きな課題であり、同本部の下で策定された復興計画は、限られた資源をどの重点分野に向けるかなど、「管理的計画」の性格を有した。

経済安定本部が廃止された後は、民間部門が主要な役割を担う市場経済を基本とする「誘導的計画」として、民間部門にも大きな影響を与えた。その際、時の政権が目指す大方針(例えば、所得倍増、列島改造、田園都市国家等)を受け、目指す経済社会の姿と経済社会目標、そのために果たすべき官の役割・方針が提示され、その方向性に沿って政策の具体化が進められた。とりまとめに当たっては、産官学の英知を集め、多面的に議論し、議論を集約する手法(審議会方式)を採ることで、多くの関係者の巻き込みが図られた。

② 短期・中長期のマクロ経済政策運営の整合性確保

経済政策のマネジメントにおいては、「景気安定」、「経済成長」、「国民生活の安定(注1)」の3つの目標について、短期・中長期にわたってバランスを取りながら実現していくことが重要となる。それにより、経済社会全体のウェルビーイングを拡大することにつながる。

例えば、景気安定への過度なコミットは、民需主導の経済成長を妨げ、財政の持続可能性に対する懸念を高める恐れがある。また、社会保障に係る負担と給付の在り方によっては、再配分効果を弱めたり、成長へのインセンティブを阻害したりすることも生じうる。さらに、経済成長を実現しても、その果実が特定層に偏るような場合には、格差が固定・拡大し、社会に対する不満の原因にもなりうる。

また、政策効果の発現に要する期間も、政策によって異なる。内外の経済的ショックに対しては、金融政策・財政政策を中心とした対応により、短期的効果を発揮しやすい。一方、構造的課題への対応では、制度改革を含め、その成果が出るまでに、少なくとも数年かかる。また、社会保障制度改革には、財政上の措置や国民負担を伴うなど、経済・財政・社会保障

相互の影響を踏まえた対応が必要となる。

このように、マクロ経済政策運営においては、政策の規律や透明性の確保に加えて、関連政策間の一体性や統合性、短期・中長期の時間的な整合性の確保が重要な課題となる。その際、中長期のビジョンを通じて、現在置かれているマクロ経済の現状と課題、今後の政策方針（注2）を広く国民に明らかにすることで、マクロ経済政策運営における整合性、統合性を示す、いわばアンカーとしての役割が発揮されてきたといえる。

（注1）所得・雇用・生活環境面等の安心・安全と財政・社会保障の将来にわたる持続可能性の確保など。

（注2）短期から中期へのマクロ政策運営のフェーズ転換のメルクマールやフェーズごとの政策の考え方や、ミクロレベルでの制度改革の手順と国民負担への影響等の内容。

（2）ビジョン機能の変容

英国のサッチャー政権、米国のレーガン政権による「小さな政府」の流れが、我が国の構造改革の流れにもなり、また、その後のデフレ経済でのダイナミズムの停滞といった環境変化の下、ビジョンが担った政策機能は、「政策体系を動かすシステム」から、徐々に、「政策ツールの一つ」に変化していく。

1980年代以降の構造改革の時代においては、総理が私的諮問機関を活用する形で、前川レポートや平岩レポートを作成し、政策の考え方及び個別の構造課題への対処方針を明らかにした。そうした方針を踏まえ、経済審議会でも新前川レポート（1987年）を政府全体のコンセンサスとしてとりまとめ、また、平岩レポートに基づき、政府に行政改革委員会が設置され、規制緩和推進計画が推進された。1995年には地方分権推進法が5年の時限立法として制定され、地方分権推進委員会において推進された。橋本政権においては、6大改革（行政改革、財政構造改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障改革、教育改革）の推進が掲げられ、分野毎に制度改革が進められた。こうした中で策定された経済計画も、「構造改革のための経済社会計画」（1995年）にみられるように、構造改革の流れの中で、とりまとめの場となっていった。

こうした状況を、星野（2003年）は、「昭和50年代前期経済計画（1976年）」までの計画については、「政治としての経済計画（注）」が機能したが、それ以降の経済計画は、経済政策運営の手法になったと表現している。

その構造改革にも流れの変化がやってくる。2006年の財政・経済一体改革会議「経済成長戦略大綱」において、「構造改革による景気回復が実現し、日本経済の潮目に変化がみられる今こそ、新しい発想に基づく経済成長戦略を強力に推進する絶好の時である」とされ、以後、「成長戦略」の策定が経済成長力を高めていくための推進方策となっていった。

しかしながら、企業活動の面では、非正規雇用の活用拡大やベア凍結等による賃金抑制を含めたコストカット、国内投資の抑制と海外投資の促進が顕在化した。国民生活の面では、就職氷河期世代を中心に非正規雇用の固定化などの課題が顕在化した。こうした構造改革等も、その時々々の経済情勢にも大きく左右され、結果として、豊かさの実感や活力ある経済

社会の実現を掲げたビジョンの実現に結び付いた、とは必ずしも言えなかった。

こうして、ビジョンの持つ機能の変容がいった要因は2つにまとめられると考える。一つは、国民からのビジョンに対する信認が低下したこと、もう一つは、政策実行によっても国民の納得できる成果に達しなかったことである。

(注)「政治としての経済計画」が機能した例として、以下のような内容が記されている。

- ・閣議決定後、野党各党が対案の中期経済計画を発表。お互いの計画議論を通じて、経済が安定成長に移行すること、高度成長を期待すべきでないこと、について政治的方向性が形成された。
- ・5%台の潜在成長率の展望が、企業にも期待成長率として追認されていき、その下での安定成長の実現に向け、安定した賃金交渉、労使関係が構築された（結果として、石油危機から日本経済がいち早く立ち直り）。また、エネルギー価格の上昇と成長率の低下を契機に、大量生産革新から効率型革新へ変化した。
- ・G7で、米国の貿易・経常赤字、ドイツ・日本が同黒字となる中、各国がどういう役割分担をするか、同計画等に基づき、国際的にもコミットした。

① ビジョンへの信認の低下

信認の低下の背景には、政府や政策に対する国民の受止めの変化と、ビジョンそのものに対する信認低下とが考えられる。

(政府や政策への信頼や関心の低下)

職業ごとの国民の信頼度をみる調査が多く、民間機関で実施されているが、概ね、政治家や官僚、マスコミに対する信頼度は低い。また、1980年代以降、新自由主義的な政策が世界的なトレンドとなる中で、価値観も多様化し、国の誘導的な取組にも根強い抵抗感が存在する。さらには、最近の情報化・グローバル化の中で「何を信じてよいのかわからない」、「関心がない」といった声もよく聞かれるなど、社会への関心の喪失、社会との関係性の喪失などもみられる。

こうした状況は、国の政策に対する信頼と関心を低める。その改善に向けて、まずは、国民の直面する課題を把握し、課題解決につなげることが重要である。最近の内閣府の世論調査を見ても、国民の政府への最大の要望は、景気や物価対策など、国民の直面している足元の課題への対応である。同時に、この国の経済社会基盤を豊かにするための構造的な課題や将来待ち構えている課題に備えることも重要であろう。

また、最近では、SNS等を通じて多様な情報があふれる中で、行政府の裁量的・一方的な説明や広報では、国民の十分な納得感が得られなくなってきている。行政サービスの支出先やその財源、費用対効果や政策効果の徹底した「見える化」など、国民の納得感を得られるような情報提供が必要となっている。さらには、すでにその動きは始まってはいるが、政治や行政への参加型の取組を促すことも重要である。

政府や政策離れともいえる、こうした状況については、ビジョンそのものへの信認を回復させる以上の課題を広く有しているが、一つ一つの制度・仕組みの改善の中で、上記で述べたような取組を反映させていく必要があると考えられる。

(ビジョンに対する信認の低下)

戦後、日本は様々な問題を抱えながらも、追いつけ・追い越せの風潮の下、高度成長期を迎えた。その後、1970年代以降は、「豊かな社会、質の高い社会」の構築がビジョンに掲げられ(注1)、その象徴として、福祉社会の追求(注2)や地方の過疎と大都市における過密の是正に焦点が当たった。しかしながら、経済成長率が低下する中、1980年代には増税なき行財政改革と歩調を合わせて社会保障制度の見直しが行われるなど、ビジョンに掲げられた経済社会像への到達感は薄かった。

その後、日本でも、市場経済メカニズムを最大限発揮して豊かな経済社会を実現する、との考え方で構造改革が実行されたが、バブル崩壊後の潜在成長率の低下とデフレ、さらには人口オオナスの顕在化・拡大の下、「豊かな社会、質の高い社会」の実感は高まらなかった。

失われた30年を経験する中で、我が国の経済力への自信は消え(注3)、急速な人口減少の下での社会保障に対する持続可能性への懸念、東京一極集中の実態も継続している。こうした点では、国民の関心に応えるビジョンは未完であるといえる。

(注1) 佐藤政権の施政方針演説(1970年)では、「世界のどの国にも先駆けて、経済繁栄の中で発生する人間的社会的諸課題に取り組み、これを見事に解決して、物心とも豊かな国民生活の基礎を築く」、大平政権の施政方針演説(1979年)では、「急速な経済の成長のもたらした都市化や近代合理主義に基づく物質文明自体が限界にきたことを示すもの。近代化の時代から近代を超える時代に、経済中心の時代から文化重視の時代が変わったとみるべき」と述べられており、その考え方は、現在にも通じる一方で、50年以上を経て、2025年1月公表の国民生活に関する世論調査では、国民の53%が「心の豊かさやゆとりある生活が重要」と感じているのに対し、46%は「物質的豊かさが重要」という状況にある。

(注2) 1973年は福祉元年と言われ、老人医療費の無料化、高額療養費制度や年金の物価スライド等が導入された。

(注3) 2025年1月に公表された社会意識に関する世論調査では、日本の誇りとして、「経済的繁栄」を挙げた者が、1991年には27.1%いたが、2024年にはほとんどいない状況(4.9%)になっている(ただし、調査方法が異なるため、数字の時系列比較はできないことに注意)。

② 政策実行に伴う納得感・満足感の低下

政策実行に伴う納得感・満足感の低下の背景にも、政策手法がその時代の課題解決に充分対応できなくなったことと、ビジョンの仕組み自身の課題解決力が低下してきたこと、があると考えられる。

(硬直的な政策手法)

長年解決が困難な、いわば岩盤のような社会課題が継続していく背景には、利害関係のみならず、社会通念(イナーシャ)や歴史的経路依存性(前例踏襲主義)による制度的硬直性を伴っていることが多い。

そうした課題を解決するためには、「時間をかけても着実に解決していくこと」、「総論賛成、各論反対に対して、税財政制度を含めて、総合的に政策展開(北風政策と太陽政策の併用など)すること」、さらには、「新技術の導入等を踏まえて制度を刷新することで、課題解決を進め、関係者や多くの国民の納得を得ること」といった仕組み・取組が重要になる。

これを、政策マネジメントとして置き換えるならば、「短期の政策対応と中期にわたるコミットメントをつなぐ政策展開の明確化」、「マクロ目標とそれを実現するためのミクロ政策の適切なリンケージ」、「政策の実効性の確保」といった仕組みが重要となる。しかしながら、関係省庁の縦割の中では、こうした取組は目詰まりを起しがちである。

短期と中期の政策展開の明確化についてみると、マクロ政策運営においては、経済情勢の局面に応じたポリシーミックスの在り方を示すなど、その取組が進められてきている。一方で、個別の制度・政策については、我が国は単年度予算制度をとっていることもあり、財政的裏打ちのある事業計画の必要性とともに財政健全化との両立をどのように進めるかが、政権の方針によって異なったりもした(注1)。多年度にわたる財政支出を効果的に行うための仕組みの確立の動きは、最近始まったばかりであるといえよう(注2)。

マクロ政策とミクロ政策の連携について、例えば、列島改造論の例で具体的にみると、大都市集中からの分散を目指して、生産拠点と雇用を地方に展開する考え方は理にかなったものであったが、開発競争と土地や資材の高騰を招き、オイルショックや当時の金融緩和政策とも相俟って、狂乱物価を招いた。当時、計画実行に当たってのリスクとして指摘されていたが、土地投機や建設ブームが過熱する中で、マクロ政策目標の実現の道筋とそのため官民の資源配分の在り方の議論、政策の進捗管理は十分ではなかった。

政策の実効性確保の点でみると、例えば、一人ひとりの多様なニーズに応えていくことが重要な課題であるが、そのような形での政策実現は、制度構築も含めて、現在進行形にあるといえる。その背景としては、日本のこれまでの慣行や行政の事務負担軽減の観点から、公共サービスは、企業や世帯を経由して、個人に提供されるものが多い。社会保障や雇用に係る制度インフラは企業を前提とした制度設計が中心であり、子育て・教育についても世帯ベースの制度設計が中心である。統計データも供給サイド中心の構成であり、多様な国民ニーズの迅速な把握も、ビッグデータの利活用やSNS等の活用を通じて始まったばかりである。また、国民の理解・納得には不可欠である政策情報の見える化も、2001年以降、行政機関情報公開法等に基づく公開により、また、PDCAやEBPMについては、2015年の経済財政計画に基づく改革工程表の取組等を通じて本格化してきている状況にある。

(注1) 例えば、戦後、公共事業計画における投資支出の拡大が財政拡大の要因になったこと等から、中曽根政権における「1980年代経済社会の展望と指針」では、なるべく数値目標を少なくする方向で経済計画が策定された。また、小泉構造改革の際には、社会資本関係の中長期計画の再編、「ハード(施設もの)からソフト(施設以外)」への予算の質の転換が図られた。一方、リーマン・ショック以降は、成果が発現するまで少なくとも数年はかかる成長戦略の実施に当たって、その裏打ちとなる多年度にわたる財政支出の確保が重要と考えられるようになった。

(注2) GX 経済移行債を活用した、今後10年間で20兆円規模の先行投資支援フレームなど。

(ビジョンを通じた課題解決力の低下)

ビジョンは、中長期の方針を閣議決定することにより、関係各府省の具体的政策へのコミットメントを求める仕組みである。このため、各府省との合意の上での具体的プログラムや

制度構築にコミットがない場合、もしくは、工程管理の仕組みがない場合等には、中期にわたって政策を拘束する力が弱くなる。こうしたこともあって、行財政改革、規制改革や地方分権改革等の個別分野毎の課題解決に、政策の具体化プロセスがシフトしていったともいえる。

また、バブルの発生可能性やその影響の長期化を見通せてなかったこと等の批判も提起されるなど、幾多のショック（石油ショック、バブル崩壊）や潜在的なリスクに対する備え（プランB）は十分ではなかった。また、ビジョンの掲げる姿と成果の乖離を防ぐために、状況を踏まえて改定される計画もあったが、多くは、新計画の策定という形でビジョン自体が見直されることが多く、結果として、ビジョンに対する期待を低める要因になったと考えられる。

Ⅱ. 政策体系を動かすシステムとしてのビジョンの再構築

ここでは、今後、ビジョンを現在の経済社会情勢に通じるシステムとして再構築するには何が必要か、これからのビジョンに期待される役割や上記で述べたこれまでの経験を踏まえ検討する。

これまでのビジョンは、政権・政府が、多くの民間有識者等とともに、あるべき経済社会像と目指すべき政策目標・政策方針（及びその付随した姿としての現状維持のままの経済社会像）、さらには公共私役割分担などを明らかにし、経済主体の行動変容を促しながら、その実現を図っていくモデルであった。

しかしながら、政権・政府が構築したいビジョンでは、各経済主体にとって、関心も高まらず、信認も得られにくい。ビジョン再構築の主眼は、政権・政府と各経済主体との双方性を高め、ビジョン形成の協働化を進めていく中で、各経済主体が望む経済社会のあるべき姿（注）に重なっていく仕組みへと刷新していくことにある。

そのために政府としてできることも限られるが、中長期的視点で取組を進める制度や仕組みを構築し、予見可能性や政策間の整合性を高めることが重要である。また、各経済主体にとって挑戦・行動しやすい環境整備を盛り込み、政府にとっては政策効果を上げられる仕組みとするなどにより、ビジョンに対する信認を向上させること、さらには、ビジョンの実現に向けて、多くの経済主体間の関係性構築や社会参画促進といった社会的手段を総合的に強化していくことも重要である。以下、具体的に論じたい。

（注）目指す経済や生活の水準、向上させるべき満足感や最小化すべき不満などのウェルビーイング等

1. 中長期的視点で取組を進める仕組み

(1) ビジョンを通じた予見可能性の向上

ビジョンを通じて、経済社会及び各経済主体にとっての予見可能性を高めることで、不透明感を取り払い、多様なチャレンジを可能にする。

その点では、経済成長と格差、人口減少、AI・IT社会、環境エネルギー、地政学リスクの高まり、食糧安全保障、グローバルヘルスなど、多くの課題に対する専門家の見通しや国民の意見を集約・提示することは、将来を展望する上で基礎材料となる。その上で、以下のような内容をビジョンの中で明らかにしていくことが重要である。

まずは、あるべき経済社会の俯瞰図ともいうべき、内外経済状況を踏まえたアウトカムベースでのマクロ目標の設定とその実現に向けた道筋やステージ、政策方針（資源配分の重点、政策選択肢等）である。その際、実現可能性の前提となる供給・需要面、マーケット等における制約条件の明示や、先々に待ち構えているであろう社会課題とその対処方針なども必要になる。また、リスク・シナリオとそれが顕在化した場合のプランBの考え方もりこみ、リスクへの備えとすることである。

(2) 短期と中期の政策整合性を高める仕組み

短期と中期の政策整合性を強化することは、将来にわたる政府のコミットメントの明確化につながる。課題解決の道筋が明らかとなり、不確実性が低減される。

このためには、上記(1)に加え、バックキャスト型のマイクロ政策の展開と関連する政策間の連携、それらの政策の継続性を裏打ちする予算を含めた資源配分が重要である。また、PDCAの仕組みを強化し、政策の改善を続けていくことも整合性強化につながる。

前者は、我が国の予算制度の課題とも関連する。成長戦略を中心に、基金等の活用を通じて多年度にわたって予算を執行する取組が導入されているが、予算制度の側から、国全体としての中長期の財政運営と重点政策の財源確保について、全体整合性をとる仕組みを確立すれば、日本の政策体系は大きく変わる。その際、仕組みとともに、財政の自由度拡大と中期的財政規律の強化、官と民の役割分担の明確化といった観点から、多年度にわたる資源配分を再構築することも重要である。

後者についても、単年度ごとのインプット（予算）に対するアウトプット（事業量）で評価しても、政策サイクルの好循環には結びつかない。多年度にわたって、アウトカムとの関連性とともに、所得・雇用や格差といったマクロ経済指標との関連を評価していく仕組みを確立し、政策整合性を強化することが考えられる。

2. 目標や希望の実現、課題解決力の強化 ～ビジョンへの信認の向上～

(1) 民間経済主体の目標や希望の実現を支えるための環境整備

各経済主体が自由に多様な挑戦のできる社会システムにすることが、環境整備の基本になる。そのためには、市場メカニズムを最大限に引き出す取組とセーフティネットの拡充が重要である。その際、これからの AI・IT 社会における技術的な独占の存在や情報の非対称性、経済の外部性への対応を伴う DX・GX、無形資本（人的資本や研究開発等）の蓄積等の問題については、「市場の失敗」の是正が将来の成長を大きく左右する。また、保護貿易主義や地政学的リスクが高まる中、国家による貿易・投資への介入やそれに伴う公的支援も大きくなる可能性が高い。これからのビジョンでは、官民が連携し、中長期的に取り組んでいく重要課題に焦点を当て、経済安全保障など優先すべき課題を明確にした上で、市場メカニズム機能を最大限に発揮させる環境整備を進めていくことが重要となる。

(2) 政府の課題解決能力の向上

政府の課題解決能力の向上もウェルビーイングを高める鍵となる。世界的に、大きな政府へと志向が変わりつつあり、そのことは、民間企業の国際競争力のみならず、各国政府の力量（政府の組織効率・人的能力、制度改革やワイズスペンディング、官民連携等の政策パフォーマンス）が、経済社会の活力と民間企業の競争力にも大きく影響することを意味する。これからのビジョンでは、政策の企画立案、実行の面において、以下のような仕組みの導入について官民で連携して進めていくことが重要である。

まずは、実体把握と見える化、必要な者に必要な公共サービスを届ける仕組みの構築である。その点では、AI・IT を積極的に取り入れ、個人や企業の情報保護には留意しつつ、オープンデータ化とデータ駆動型行政サービスの提供を進めることが鍵となる。

また、言われて久しいものの社会慣習としてなかなか変化していないのが、失敗から学べる社会、多様な試行錯誤が可能な社会の構築である。アジャイル型の取組、事後チェック型への仕組みにシフトしていくことは、多様な挑戦を喚起するための環境整備の上で重要な課題である。

さらに、官民連携による社会課題への対応の重要性が高まる中、今後予想される経済社会環境において陥りやすい政府の失敗（注）を回避することも重要である。制度的な仕組みの構築や官民連携等を通じて、社会コストの上昇を抑制し、社会の公正性や効率性を強化する必要がある。

（注）ティモシー・ベズリー（良い政府の政治経済学（2024年））によれば、「政府の失敗」として、政府の政策と私的資源の配分の決定集合がパレート非効率なケース、社会的余剰のロス（同じ政策結果に過剰なレントを支出）のケース、政府介入したほうが個人の効用を低下させるケース等を挙げている。

3. 多くの経済主体間の関係性構築、社会参画促進の仕組み

超高齢化・少子化の下、日本の社会は、孤独・孤立化傾向が拡大し、悲観主義・老成諦観に陥りやすい社会構造になっている。多様な主体（個人・企業・コミュニティ・政府等）や有形・無形資本の有する能力・潜在力が、社会参画や社会関係性の深化を通じて、新結合・活性化されることで、課題の解決、新たな雇用や活躍の機会を生み、ウェルビーイングの向上も図られる（社会的価値の創造）。以下のような仕組みを導入し、多くの国民の夢や志が喚起され、多様な行動を促す契機としていく必要がある。

社会関係性の希薄化、人口減少の中で、国・地方の政府の役割はますます大きくなっていくと見込まれるが、こうした将来社会を公助の仕組みだけで支えることは限界がある。ビジョン等を通じて、支えあう経済社会における自助、共助、公助の役割と連携の在り方、公的分野の産業化への道筋などについて明示し、様々な経済主体の活動を喚起することが期待される。

また、政府の環境整備への取組としては、多くの経済主体間の関係性構築に向けたネットワークの構築や、偽り情報対応、利便性と個人情報管理の両立を通じた安心・安全の仕組の構築などが考えられる。さらに、地方自治等における住民参加、回転ドア型の公務員制度を通じた政策現場への参入促進を図ることも、今後の課題である。

Ⅲ. 新たなビジョンに求められる政策の方向性

この章では、新たな時代を展望し、求められる政策の方向について、具体的に考えてみたい。

一つは、大きく内外経済環境が変わる中でのマクロ経済政策運営である。国民生活に直結する経済の安定は常に最重要課題である。特に、大きな環境変化に直面している今、その取組方針は重要になる。第二は、世界に誇れる豊かな日本にするための方策である。第三は、本腰を入れて取り組まなければならない人口減少・高齢社会への対応、第四は、変化する国際社会における日本の貢献である。

1. 環境変化に対応するマクロ経済政策運営を適切に実行する

日本経済にとって、景気を安定させつつ、付加価値生産性の高い、民需主導の経済成長を実現する、との基本的方向性は変わらない。その際にも、今後、国内的には人手不足を背景にした賃金上昇、対外的には保護貿易主義や経済安全保障に係るコストの上昇・供給制約、AI・デジタル産業における独占・寡占等による制約が見込まれる。政策対応としては、インフレ基調の下での物価安定と成長実現に向けたポリシーミックスが中心となるが、世界的

なスタグフレーションや地政学的リスク等の顕在化に備えた対処の検討は重要な課題となる。

金融政策正常化への着実な歩みが求められるほか、政府・日銀の密接な連携、市場との対話の充実が重要となる。また、財政政策については、その機能シフト（景気平準化から資源配分、セーフティネット強化・所得再配分中心へ）と物価・金利上昇の下での予算における公的価格の見直し（アンカー化）を進める必要がある。併せて、リスク・シナリオについての多角的な目配りと財政余力を確保することも重要である。

2. 世界に誇れる豊かな経済社会を実現する

ビジネスしやすい環境、高い生産性、イノベーション創造の実現は、持続的成長に向けた継続的課題であり、今後は、中長期の視点からの供給重視の経済政策が重要となる。また、これからの豊かな経済社会の実現に向けて、多様な資産（特に、人的資本、知識資本、社会関係資本、自然資本、文化資本等の無形資産）を拡充・蓄積し、社会的価値の創造に力点を置く。

（1）供給重視の経済政策 ～人材、新技術、国際連携～

今後の供給重視の経済政策のキーワードは、人的資本の強化、新技術を活用した社会課題解決、国際連携強化であると考ええる。

人材こそが日本の最大の資源であり、かつ、その強化は日本が誇る資産となる。有形・無形資本への投資（人的資本、研究開発、AI・IT、環境エネルギー等）を拡大し、成長を実現し、国富を拡大する。

また、イノベーションやスタートアップのエコシステム構築や新技術の社会実装等を通じて社会課題を解決することで、知識創造型の生産性の向上と新市場の創出を実現する。

AI・デジタル化、グローバル化を梃子にして、引き続き、貿易・投資立国として、成長を牽引していくことが重要である。その際、未来志向の自由で開かれたインド太平洋（特に、インド・インドネシア・米国に注力（注））を実現する中で、関係国と連携したサプライチェーンの強化、エネルギーとデジタル赤字解消への中期的な国家戦略の構築といった経済安全保障の課題に取り組むことが重要になると考える。

（注）『世界人口推計 2024 年版：結果の概要』によると、多くの国でこの 30 年の間に人口が減少もしくは人口のピークが来る。一方、アフリカ諸国等を中心に 126 の国と地域では人口が増え続ける中であって、いわゆる経済大国としては、インド、インドネシア、米国がその中に入る。

（2）AI・IT 社会を前提とした新たな社会的価値の創造

AI・IT は、多様な個人の能力、さらには有形・無形資本の有する能力・潜在力を発揮させるとともに、社会参画及び社会関係性の深化にも大きな力を発揮する。

こうした AI・IT が形成する経済社会の出現を目前にして、まずは、人材の活性化が重要である。年齢、性別、国・地域等に関わらず、生涯現役で自分の能力を最大限に発揮しながら、働き、社会貢献できる仕組みとすることが重要である。具体的には、ジョブ型・副業兼業型、個人事業主型の働き方改革、多様な挑戦の機会の創出とセーフティネット強化等の環境整備を急ぐ必要がある。

新たな社会的価値を生み出すに当たっては、産官学や公共私連携による社会課題の解決とともに、地域の経済的・社会的自立が鍵となると考える。AI・IT の普及の下、地域が、産業面、生活面、地域資本面（文化、環境、芸術等）等で、ダイレクトにかつ独自に世界とつながることで、様々な価値が生み出されるからである。こうした地域の自立に向けては、産業雇用の創出、公共サービスの提供、地方行財政制度（含む地方分権）、国土利用を一体として、経済圏毎に検討するなど、これまでの省庁ごとの縦割、基礎自治体ごとの縦割を超えた取組が不可欠となる。その一方で、東京圏が抱える問題（若者・女性の不満、災害リスク、税収の集中）への対応も待ったなしである。

3. 人口減少・高齢社会に備える

2020 年から 2024 年の平均で 15 歳から 64 歳までの日本人人口は毎年約 51 万人減少した。「日本の将来人口推計（国立社会保障・人口問題研究所令和 5 年）」によれば、今後、2030～35 年には平均年 71 万人の減少、35～40 年にかけては、年 102 万人もの担い手が不足するとともに、団塊世代が 85 歳以上になる。

こうした世代バランスの偏りに加え、急速な少子化の動きの下、財サービスの需要と供給、給付と負担、さらには国勢といった様々な点で、これまでの制度の延長線上では解決しがたい多くの課題に直面していくであろうことが予想される。まずは、少子化反転に向けた政治の強いコミットメントと外国人問題への適切かつ段階的アプローチへの着手が重要である。

また、豊かな高齢社会を構築するための必要条件は、個人の状態に合わせて提供する健康予防サービスと健康寿命の伸延、それを支える産業及び社会関係基盤の拡大等を通じて、健康長寿社会を実現することだと考える。こうした共助社会の実現に向けては、残念ながら、資金と人材の流れが不足している。寄付と納税のイコール・フットィングの検討など、共助社会を支える仕組みを強化する必要がある。

さらに重要なことは、上記 2. で述べたように、将来世代へ多様で価値ある資産・国富を拡充・継承し、豊かな経済社会基盤を代々享受できるようにすることである。その典型は、人的資本の強化である。また、将来世代の負担を増やさない、必要な行政サービスを提供することも引き続き重要であり、AI・デジタル活用、DATA 駆動等の新技術を前提とした、既存行政サービスの提供主体・体制・内容の刷新、バックオフィス業務の一元化等の抜本的な組織・業務改革が不可避である。

4. 変化する国際秩序・国際経済において日本が貢献する

保護貿易主義へ傾斜する世界経済の動きや地政学的リスクの高まりの中で、価値を共有する国々との連携と自由貿易体制の維持は重要な課題である。今後、経済の面でも、また日米を含めた安全保障の面でも、日本の置かれる環境は大きく変化すると考えられる。

世界経済の面では、自由貿易のメリット（価格低下や消費選択の多様化）に対し、デメリット（産業調整や失業等）は局所的に大きく表れる。米国が寛容な覇権国の立場を維持することに厳しさを見せ始めている今、関係国間での多角的経済協力や利益調整の仕組み等を検討するなど、自由貿易の維持促進に向けたリーダーシップを発揮することが求められる。そのためにも、地域ブロック（CPTPP等）内において、経済のみならず、安全保障面での連携も進めていくことが重要である。

また、日本が世界における課題解決のリーダーであり続けることで、存在意義を発揮することが望まれる。世界的課題である循環型社会の構築に向け、制度的インフラと市場の関係構築、循環型経済の可視化・貨幣化を通じて、経済循環に取り込むほか、グローバル協力を通じて国際的動きをリードすることを期待したい。また、特定企業が支配するバーチャルなネット世界が、国境を越えて、人々の暮らしに浸透し影響を与えている。この点でも、リーダーシップをもって主要国と連携し、AI・IT社会と国民生活の安心・安全に貢献することが重要である。

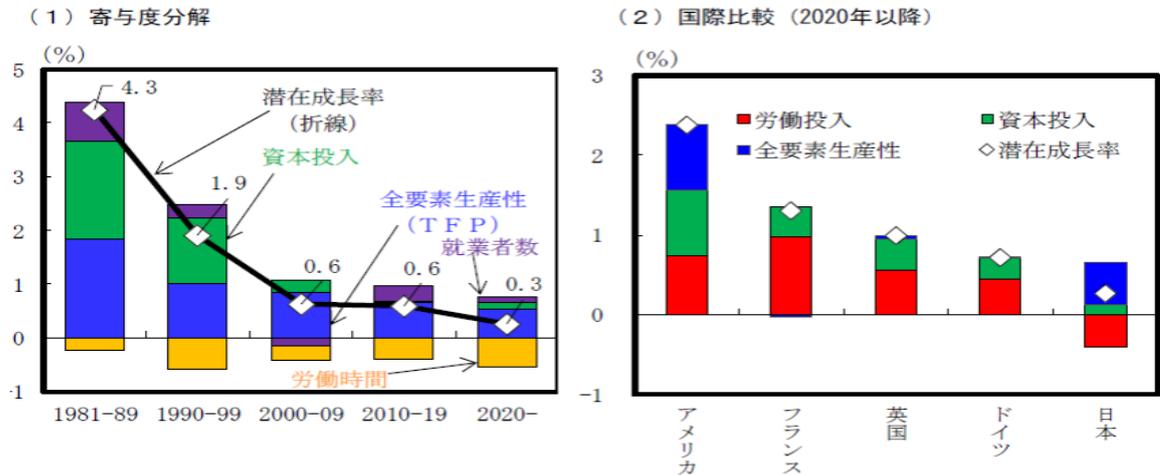
【終わりに】

最近、ビジョンが必要だという声をよく聞く。最近の内外経済社会情勢が大きく動き出す中、目的地のない目先の手法（HOW）の議論が多いからだと思う。ただし、これまでと同じようなやり方、仕組みでビジョンを復活させても、機能しない。これまでの経験を踏まえて仕組みを刷新し、国地方を含めて、多くの経済主体の双方向の協働を進め、信認のおかれるビジョンの再構築が求められる。

最後に、新たなビジョンは実効性を持たなければ意味がない。その点で、現在の地政学的リスクや保護貿易主義の高まりは、国内での様々な変化を促すチャンスでもある。これまで日本では、国際的環境変化に対応して、政策的に国内レジームを変え、国民意識や企業行動も大きく変わった経験があるからだ。少数与党の状況であるからこそ、与野党でそれぞれ提案・議論し、意見の一致をみることはないとしても、日本の将来に向けた大きな方向性について、コンセンサスを形成するチャンスといえる。

(参考図表) 日本経済の動向と経済計画について

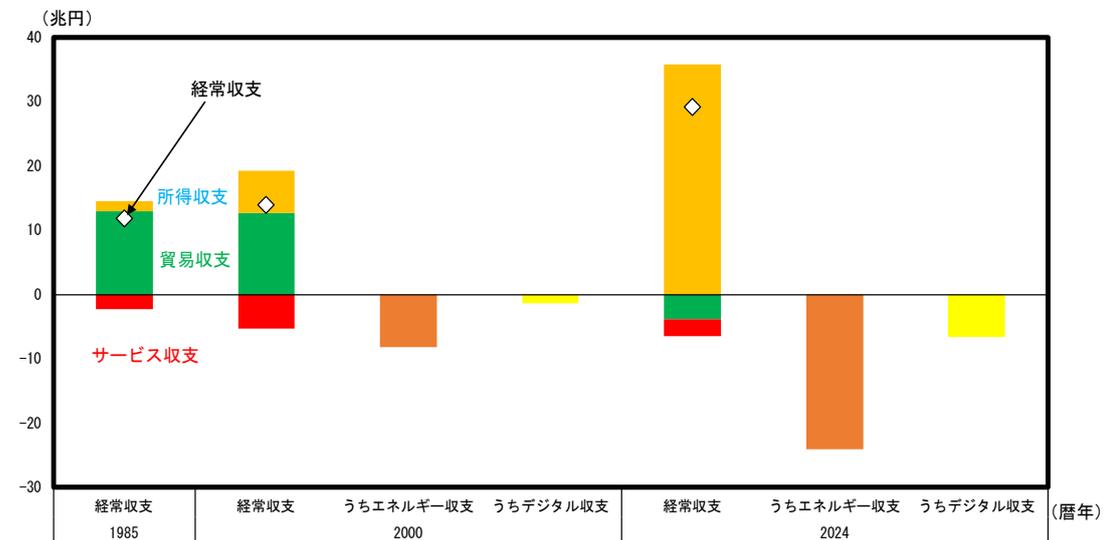
1. 日本の潜在成長率の推移



(備考) 日本以外はOECD “Economic Outlook No.116”、日本は内閣府試算値。(2)は、日本は2020年I期～2024年III期の平均、日本以外は2020～2023年平均。

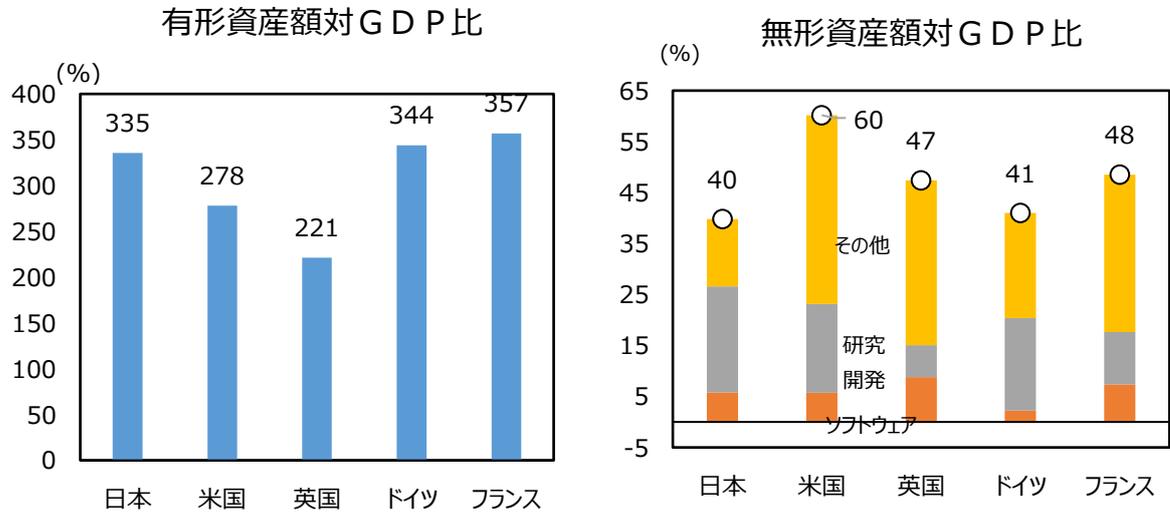
(資料) 内閣府「日本経済レポート (2025.2)」

2. 経常収支の推移



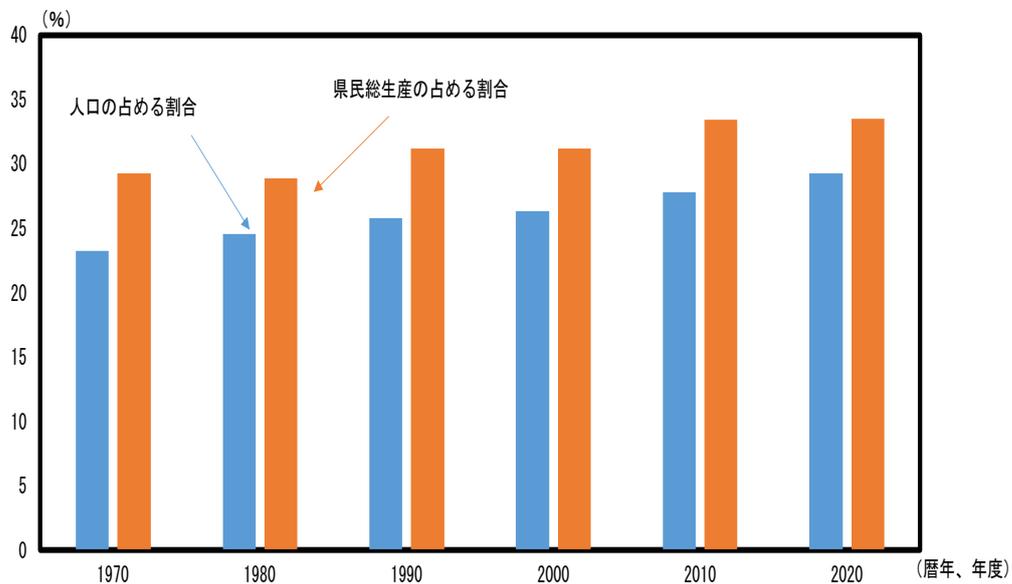
(備考) 財務省・日本銀行「国際収支統計」、財務省「貿易統計」により作成。デジタル収支について、2000年は「国際収支統計」の「その他サービス」のうち通信、情報、特許等使用料のうち著作権等使用料、その他営利業務のうちその他業務・専門技術サービスを合計して作成し、2024年は松瀬他(2023)の分類に従って作成。エネルギー収支は「貿易統計」における鉱物性燃料等の輸出額から輸入額を差し引いて算出。

3. 有形資産投資・無形資産投資



(備考) JIP データベース及び EUKLEMS & INTANProd より作成。2021 年値実質ベース。

4. 東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）が生産年齢人口、県民経済計算に占める割合の推移



(備考) 総務省「人口推計」、内閣府「県民経済計算」により作成。人口は暦年値、県民経済計算は名目、年度値。

5. 経済計画と長期展望及び他の計画

別添 PDF 参照

(出典) 経済審議会報告書『経済審議会活動の総括的評価と新しい体制での経済政策運営への期待』(経済企画庁 2000 年 12 月)

6. 経済計画の総覧

別添 PDF 参照

(出典) 経済審議会報告書『経済審議会活動の総括的評価と新しい体制での経済政策運営への期待』(経済企画庁 2000 年 12 月)

7. 歴代政権における経済計画と国土開発計画の見直しのタイミング

- 池田政権の下、国民所得倍増計画（1961 年）、それと歩調を合わせる形での全国総合開発計画（1962 年）が策定された。
- 佐藤政権の下、経済社会発展計画（1967 年）、新経済社会発展計画（1970 年）が策定され、同時期に、新全国総合開発計画(1969 年)も策定された。
- 田中退陣後の三木政権においては、経済政策の統一的に推進する観点から、現行の経済社会基本計画、新全国総合開発計画の全面的見直しを指示。三木政権の福田副総理兼経済企画庁長官の下、昭和 50 年代前期経済計画－安定した社会を目指して－(1976 年)、その後の福田政権で、第三次全国総合開発計画(1977 年)が策定された。
- 中曽根政権の下では、1980 年代経済社会の展望と指針（1983 年）の策定後、1987 年に第四次全国総合開発計画が策定された。
- 90 年代に入ると、村山政権の下、構造改革のための経済社会計画（1995 年）、橋本政権の下、21 世紀の国土のグランドデザイン（1998 年）、小渕政権の下、経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針（1999 年）が策定されたが、政権として、国土計画との一体的見直しはなされていない。
- 中央省庁再編後は、内閣府設置法において、経済財政諮問会議の所掌事務として、国土形成計画法に規定する全国計画について、経済全般の見地から政策の一貫性及び整合性を確保するため調査審議することとされている。

(参考資料・文献)

経済審議会報告書「経済審議会活動の総括的評価と新しい体制での経済政策運営への期待」;

<https://www5.cao.go.jp/2000/e/1218e-keishin-houkoku.pdf>

政治としての経済計画 (星野進保 2003年、日本経済評論社)

未来学 (ジェファニー・M・ギドリー 白水社)

かつて経済計画という仕組みがあった (上) (下) (小峰隆夫 日本経済研究センター)

<https://www.jcer.or.jp/j-column/column-komine/20201118-2.html>

<https://www.jcer.or.jp/j-column/column-komine/20210118.html>

成長戦略の経緯と論点 (国立国会図書館、調査と情報 No868 (2015.5.19));

https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9367223_po_0868.pdf?contentNo=1

田中総理 復刻版 日本列島改造論 (日刊工業新聞)

大平総理 田園都市構想他、9つの研究会報告; <https://ohira.org/9grupe/>

中曽根総理 第101国会施政方針演説、第102国会施政方針演説

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1984/s59-shiryou-105.htm>

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1985/s60-shiryou-101.htm>

橋本総理 第139国会所信表明演説

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/97/1st/187-194.html>

国土計画の変遷(国交省資料)

<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621776.pdf>

戦前から戦後国土総合開発法制定までの国土計画の経緯に関する私的研究

川上征雄 (土木史研究 1995年6月第15号)

平成23年版 厚生労働白書

福祉国家と国民皆保険・皆年金体制の確立 田多秀範 (季刊社会保障研究 Vol147)

<https://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19613902.pdf>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。