

## 経済財政諮問会議の理念と歩み

# 経済財政諮問会議の理念 と発足までの経緯 (1)

内閣府経済社会総合研究所 顧問  
前川 守

## はじめに

私は昭和57年（1982年）4月に旧経済企画庁に入り、平成30年（2018年）7月末に内閣府審議官で退官したが、その36年間の後半は経済財政諮問会議とともに歩んだ20年間だった。

すなわち、平成10年（1998年）7月から2年間、中央省庁改革関連法案を作成する内閣官房中央省庁等改革推進本部事務局内閣班に企画官として出向し、経済財政諮問会議の根拠法である内閣府設置法及び経済財政諮問会議令を担当した。正に、自らが経済財政諮問会関係法令の起案、法制局審査、国会審議を行ったのである。

平成13年（2001年）1月に内閣府が発足してからは、官房長官秘書官2年、人事課長4年、総括審議官1年半以外は、経済財政運営の経済対策・金融担当参事官と総括担当参事官で3年半、経済財政運営と経済社会システム担当の官房審議官で1年半、経済財政運営担当政策統括官が2年、そして内閣府審議官1年と、経済財政諮問会議を担当する課長、審議官、局長、次官級の職を務めてきた。

この現場経験に鑑み、経済財政諮問会議の設立経緯・法令の考え方（ここまでが第1部）、初期の運用状況（第2部）として、2部制でまとめてみることにした。

## 第1部 経済財政諮問会議の理念と発足までの経緯

### (1) 行政改革会議における内閣機能の強化の議論

#### ①行政改革会議

経済財政諮問会議は、中央省庁改革の主眼の1つであった内閣機能の強化の一環として設置されたものである。設置の経緯や基本理念を理解するためには、まず行政改革会議の議論を精査することが必要になる。

行政改革会議とは、平成8年（1996年）11月に成立した第2次橋本龍太郎内閣で、橋本総理が提唱した6大改革、すなわち「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」の筆頭の行政改革の具体案を作成するために、総理府本府組織令に基づいて設置された組織であり、その目的は「複雑多岐にわたる行政の課題に柔軟かつ的確に対応するために必要な国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議する」と規定されていた。行政改革会議の会長には橋本総理自らが就任し、総務庁長官兼行政改革担当大臣を会長代理とし、民間有識者委員13人、計15人で構成された。

平成8年（1996年）11月28日に第1回、平成10年（1998年）6月23日の第45回まで開催。この他に2つの小委員会を10回、1日行政改革会議を全国6か所で開催した。平成9年（1997年）9月3日に中間報告、同年12月3日に最終報告が取りまとめられた。

行政改革の必要性については、最終報告では以下のように規定されている。

「戦後型行政の問題点、すなわち、個別事業の利害や制約に拘束された政策企画部門の硬直性、利用者の利便を軽視した非効率な実施部門、不透明で閉鎖的な政策決定過程と政策評価・フィードバック機能の不在、各省庁の縦割りと、自らの所管領域には他省庁の口出しを許さぬという専横的・領土不可侵の所掌システムによる全体調整機能の不全といった問題点の打開こそが、今日われわれが取り組むべき行政改革の中核にある。」（最終報告P5）

### ②行政改革（＝中央省庁改革）の主眼

行政改革の主眼は3つであった。

#### i) 内閣機能の強化

「行政各部（＝各省）中心の行政体制と各省による分担管理原則は、従来は時代に整合的であったが、国家目標が複雑化し、時々刻々変化する内外環境に即応して賢明な価値選択・政策展開を行っていく上で、その限界や機能障害を露呈しつつある。」ことから、「国政全体を見渡した総合性、戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システムが求められている。」とされ、そのためには、日本国憲法では、内閣が「国務を総理する」という高度の統治・政治作用、すなわち行政各部からの情報を考慮した上で国家の総合的・戦略的方向付けを行う地位にあることから、内閣機能の強化を図る必要がある、とされた。（最終報告P9）

## ii) 中央省庁の大括り再編

「個別事業の利害や制約、縦割りの視野狭窄を超越した高い視点と広い視野を備えた、高い視点と広い視野を備えた、自由闊達かつ大所高所からの政策論議を帰結し、行政の総合性を増進する」(最終報告P6)ため、①目的別省編成：取り組むべき重要政策課題、行政目的・任務を軸に再編する、②大括り編成：高い視点と広い視野からの政策立案機能を発揮させ、縦割り行政の弊害を排除するため、行政目的に照らし可能な限り総合性、包括性をもったまとまりとして、大きくくりの編成とする、③利益相反性への考慮：基本的な政策目的や価値体系の対立は、極力同一省庁内に持ち込まず外部化し、政策立案が恣意的となったり、大きな価値対立の調整が内部化し不透明に行われることを防止する、等の原則(最終報告P31)の下に、従前の1府8庁12省を1府2庁10省に、再編するとされた。

### iii) 行政機能の減量(独立行政法人等)

行政組織の肥大化・自己増殖を防ぐため、官民の役割分担・国と地方の役割分担による事業の抜本的見直しや独立行政法人の創設等により、行政を簡素化・効率化するとされ(最終報告P1)、事務・事業の民営化、民間移譲を行うとともに、独立行政法人という新しい制度が作られた。

これは、政策の企画立案機能と実施機能を分離し、実施部門のうち一定の事務・事業について、垂直的減量を推進しつつ効率性の向上、質の向上及び透明性の確保を図るため、独立の法人格を有する「独立行政法人」を設立したものである。

### ③内閣機能の強化

行政改革の3つの主眼のうち、最重要は1番目の内閣機能の強化であった。

前述のように「行政改革」の最大の問題意識は、時々刻々変化する内外環境に即応して複雑多岐な行政の課題に柔軟かつ的確に対応するためには、行政各部からの情報を考慮した上で国家の総合的・戦略的方向付けを行う内閣の機能強化が必要、とされたのである。

具体的には、内閣の「首長」である内閣総理大臣がその指導性を十分に発揮できるようにするために、3つのことが必要とされた。

#### i) 「内閣」の機能強化

合議体としての内閣が、実質的な政策論議を行い、

トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手となり、新たな省間調整システムの要として機能できるようにする。このため、以下を行うとされた。

イ. 閣議の活性化：内閣総理大臣や他の閣僚自身の発意に係る案件や事務的に調整が整っていない案件についても閣議に付議し、閣僚が国务大臣としての立場で自由に討議し、主体的に決定していく等、閣議における議論を活性化する。(最終報告P11)

ロ. 関係閣僚会議の活用：設置目的を明確にし、目的達成後は速やかに廃止し、構成員は関係の深い閣僚に限定。トップダウン的運用の下で、内閣総理大臣の発意による事案を関係閣僚間で実質的に議論する場として活用する。(最終報告P11)

ハ. 特命担当大臣の設置：特命担当大臣は、その時々状況に応じて、内閣総理大臣の判断により、機動的に任命されるものであり、新たな省間調整システムにおける総合調整の重要な役割を担い、複数省にまたがる案件等について、内閣としてのコンセンサスの形成やイニシアティブの発揮のため活用する。(最終報告P11)

ニ. 国务大臣数の削減：国务大臣の数は大括り省庁の数に比例して機械的には削減しないものの、その総数(従前は20人以内)を削減し、17人以下とする(現在は、復興担当大臣設置中のため18人)。(最終報告P12)

#### ii) 内閣総理大臣の指導性の強化

内閣総理大臣が内閣の「首長」たる立場において、閣議にあって自己の国政に関する基本方針を發議し、討議・決定を求め得ることは当然であるとされていたが、このことをより明確にし内閣総理大臣の指導性を一層強化するため、内閣総理大臣の發議権を内閣法上明記する。(最終報告P12)

#### (参考) 内閣法第4条第2項の改正

「閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する。」の次に、以下の文が追加された。「この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を發議することができる。」

iii) 内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化  
国政運営における内閣、特に内閣総理大臣の指導性

を強化する観点から、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制として、内閣官房、内閣府及び総務省を置くとされ、それぞれの基本的性格は以下のようにされた。(最終報告P13)

イ. 内閣官房：内閣の補助機関であるとともに、内閣の「首長」たる内閣総理大臣の活動を直接に補佐・支援する強力な企画・調整機関とし、総合戦略機能を担う。

ロ. 内閣府：内閣総理大臣を長とする機関として、内閣官房の総合戦略機能を助け、横断的な企画・調整機能を担うとともに、内閣総理大臣が担当するにふさわしい実施事務を処理し、及び内閣総理大臣を主任の大臣とする外局に係る事務を行う。

そして、内閣府の合議制機関の1つとして、経済財政諮問会議が置かれた。

ハ. 総務省：内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化の一環として設置し、行政の基本的な管理運営を担うほか、同省にふさわしい機能を担う。

すなわち、平成8年から審議が始まり、平成13年に実施された中央省庁改革の第1の主眼である内閣機能の強化のため、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制として設置された内閣府に置かれる合議制機関の1つが、経済財政諮問会議なのである。

## (2) 経済財政諮問会議の必要性

経済財政諮問会議のような組織が必要であるという議論が出てきた理由はいくつかあるが、まとめれば①行政における総合性・戦略性の確保、②内閣総理大臣の指導性の確保、③官民の知恵の結集、の3つである。いずれも、それまでの政策や組織の不十分だった点を克服しようとするものである。

### ①行政における総合性・戦略性の確保

これには、1990年代の経済政策の2つ失敗が深く関係している。

その1は、バブル経済の崩壊を予測できなかったことである。昭和60年(1985年)9月のプラザ合意をきっかけに起こった円高不況(85年7月～86年11月)を乗り切った日本経済は、不動産価格や株価の上昇を背景に拡大を続け所謂バブル景気(86年12月～91年2月)を続け、平成元年(89年)12月29日の大納会

には3万8915円という史上最高値を付けた、ところが、株価はこれをピークに下落を続け、平成4年(1992年)末には1万6924円とピーク時の半額以下になった。地価(1月時点公示地価、全国、全用途)のピークは株価には遅れて平成3年(1991年)であり、平成7年にはピーク時の約半額となった。実質GDP成長率もそれまでの5～6%から、平成3年度には2.4%となり、それ以降は0～1%台となり、マイナス成長の年もあった。消費者物価上昇率は、3%台から、平成4年度には1.6%、それ以降は0～1%台となった。

結果として、バブルの崩壊により日本の景気は平成3年(1991年)3月から平成5年(1993年)10月まで32か月間という戦後2番目の長さの景気後退期間(戦後最長の後退期間は、第2次石油危機後の昭和55年(1980年)3月～昭和58年(1983年)2月の36か月)に突入することになり、その後退の大きさも景気動向指数で30ポイント近い大きなものであった。

1980年代後半のいわゆるバブル景気の時代には、1人当たりGDPも世界1位に近づき、日本企業の時価総額や銀行の預金量が世界のベストテンにずらりと並んだこと(一例を挙げれば、平成元年(1989年)の世界の企業時価総額トップ10社のうち日本企業は7社、しかもベスト5社は全て日本企業)等から、「ジャパンアズナンバーワン(本の出版は1979年)」とか「21世紀は日本の世紀」と言われ、自らもそう思っていたが、実はバブルであり崩壊してしまった。

このバブル崩壊を、政府の経済関係省庁が予測できなかったし、バブル崩壊が始まった後も、その影響を見極めるのに時間を要したことから、経済関係省庁、特に経済全体の現状分析と将来予測を担当する経済企画庁の能力に対する疑問が出てきた。

その2は、消費税の3%から5%への引上げ(平成9年4月)を控えた、平成9年度予算審議に当たって、国民負担の増加に社会保障費(医療費)の増加を明確には参入していなかったことである。(以下の経緯は、軽部健介、西野智彦『検証経済失政』第2章、1999年、岩波書店、に詳しい。)

平成8年末の翌年度の政府経済見通し作成の際に、所管省庁である経済企画庁と予算所管省である大蔵省は、消費税引上げの影響5兆円と、特別減税廃止2兆円、計7兆円、国民負担が増えることは織り込んで政府経済見通しを策定したが、医療費本人負担の増(2

割⇒3割)等で約2兆円の負担増になることは織り込まれていなかった。

問題なのは、織り込まれていなかったことよりも、医療費の増加が国民の負担増になり、マクロ経済に影響を与える、という議論自体が政府部内で行われなかったことである。なぜなら、それぞれの所管部局でバラバラに議論が行われていたからである。この当時は、医療費の増減とマクロ経済の関係という発想自体がなかった。医療費と経済の関係では、医療費の増加が消費者物価上昇に与える影響という物価面のみが考慮されていた。医療費を所管する厚生省は、医療保険財政の悪化に悩み、日本の皆保険制度を維持するためには、医療保険改革が必要だと考えていた。大蔵省主税局は消費税引上げと特別減税廃止で7兆円の増税になるということは自ら計算していたが、医療費の2兆円蔵のことは知らなかった。大蔵省主計局の厚生省予算担当は、医療費の負担増が2億円になることは知っていたが、主計局全体として7兆円の税負担増と結びつけることはされなかった。

このような中で平成8年12月末に、平成9年度実質GDP成長率1.9%という政府経済見通しは閣議了解された。年が明け、国会での予算審議が迫る中で、国民負担増は7兆円ではなくて、9兆円ではないか、と言われた時に、政府経済見通しを作成する経済企画庁は、伝統的な医療費引き上げの処理方法である物価の観点からマクロ経済に参入するというやり方で、消費者物価見通しの1.9%の見通しの中に入っているというやや強引な説明で乗り切った。

実は、筆者はこの当時、麻生太郎経済企画庁長官の秘書官をしており、経済企画庁内の重要な議論は全て知り得る立場にあったが、平成8年末の政府経済見通しの議論時には全くなかった、2兆円の国民負担増が7兆円とは別にある、ということを知ったのは平成9年1月になってから聞いてびっくりした思い出がある。

経済企画庁にとって不運だったのは、平成9年5月からの不況の主たる理由はアジア経済危機そして邦銀危機にあったのだが、2兆円の負担増を見逃した政府経済見通しにも大きな原因があるとされたことである。

同じ時期に行われていた行政改革会議の議論において、この2つの経済失政に対応するために、マクロ経済政策立案機関の抜本的改変が急務とされた。

すなわち、この当時、マクロ経済政策関連官庁と言わ

れていた経済企画庁、大蔵省、通産省の3省庁(経済見通し、経済対策等を決定する場合は、この3省庁でまず合意してから他の省庁と協議するのが慣例だった)のみならず、厚生省(社会保障)、労働省(雇用)、建設省(道路等社会資本)、運輸省(港湾等社会資本)、自治省(地方財政)等を含め、各省庁のマクロ経済関連政策の全てに目を配れる体制が必要とされたのである。

このことが、内閣総理大臣の下に、少数の関連大臣、中央銀行総裁、企業経営や学界の第一線にいる者等を集める恒常的合議制機関という経済財政諮問会議の設置の必要性に繋がっていく。

### ②内閣総理大臣の指導性の補佐

経済政策、財政政策は、国政の基本方針とされたため、従来のように、経済企画庁長官や大蔵大臣という国務大臣からの提案を踏まえて内閣総理大臣が決定に参加するのではなく、内閣総理大臣が検討過程から決定まで直接参画するべきとされた。

特に「予算編成の基本方針」について、内閣総理大臣の関与を強化することが重視された。これは、戦後の累次の行政改革の議論の度に起こっていた「予算は大蔵省ではなく、内閣が作成すべき」という内閣予算局の考え方を実現しようとするものであった。

このことは、経済財政諮問会議の議長を内閣総理大臣とすべきとの考え方に繋がっていく。

### ③官民の知恵の結集

政策課題の複雑化、専門化に対応するためには、行政官のみでは不十分であり、経済の第一線にいる企業経営者や、最新の経済理論に精通している研究者等、民間の有識者の知恵を結集することが必要とされた。これは、前述の1990年代の経済政策の2つ失敗のうち、「バブル経済の崩壊を予測できなかったこと」に特に関連している。現場の経済を知る立場にある第一線の企業経営者が総理直轄の経済政策決定の場に居れば、バブル崩壊の予兆をもっと早く察知することが出来ただろう、ということである。

また、このことから、経済財政諮問会議の構成員は民間人を一定割合以上とすべき、という考え方に繋がっていく。(以下次号)

前川 守(まえかわ まもる)