

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 (2)

流通科学研究所 副所長 (元内閣府審議官)

前川 守

第1部 経済財政諮問会議の理念と発足 までの経緯

前号 (ESR No.25) より経済財政諮問会議の理念と歩みをまとめている。前号では、第1部 経済財政諮問会議の理念と発足までの経緯のうち、(1) 行政改革会議における内閣機能の強化の議論、(2) 経済財政諮問会議の必要性について述べた。以下ではその続きとして、(3) 経済財政諮問会議の名称、(4) 経済財政諮問会議の事務局、(5) 内閣府設置法の重要ポイントをまとめる。

(3) 経済財政諮問会議の名称

①名称に関する議論：「経済財政諮問会議」か「経済諮問会議」か

「経済財政諮問会議」という名称は、行革会議の委員の1人であり、行革会議の事務局長を務めた水野清内閣総理大臣補佐官が、当初から主張していたものであり、米国の経済諮問委員会 (CEA, Council of Economic Advisers) に倣ったものである。なお名称は米国CEAに倣っているが、米国CEAは、経済学者の委員長と委員2人で構成される等、我が国の経済財政諮問会議とはかなり異なる組織となっていることに注意が必要である。

行革会議の審議段階では、会議の任務は、「基本的な経済政策及び予算の基本方針について、総合的・戦略的な立案・調整を行う」ということについては、当初から合意があったが、名称に予算を意味する「財政」を入れるか否かというのが論点となった。

「財政」をいれずに「経済諮問会議」とするという意見は、元々「経済」の中には「産業、貿易、労働、厚生、財政、金融等」の分野が属する包括的な名称であるから、特段「財政」を明示しなくても会議が財政

分野も扱うことは明確なので、「財政」という文言は入れなくてもよい、という考え方であった。

これに対して、「財政」を入れるべきという意見は、「経済諮問会議」で財政も含むというのは純学問的には正しいが、「経済諮問会議」とするとマクロ経済政策しか担当しないと霞が関の省庁では誤解される恐れがあり、「予算の基本方針」についても所掌するという会議の意義を踏まえれば、「財政」を明示して「経済財政諮問会議」とすべき、という考え方であった。

この議論は、行革会議の中間報告 (平成9年9月3日) 直後に行われ、平成9年10月には、「経済財政諮問会議」で決着がついた。(議事概要¹ P400 : 平成9年9月17日第29回行革会議、P450 : 10月8日第3回企画・制度問題及び機構問題合同小委員会、P470 : 10月8日第31回行革会議)

②経済財政諮問会議以外の名称に関する議論

なお、経済財政諮問会議のみならず、省庁再編後の新府省の名称については中央省庁改革では大きな問題であり、二転三転があった。中間報告段階 (平成9年9月) では、現在の財務省、経済産業省は、大蔵省、産業省という名称であり、最終報告 (平成9年12月) では、労働福祉省、教育科学技術省となっていたものが、その後の設置法案作成段階で、現在の厚生労働省、文部科学省となった。

③経済財政諮問会議発足後の名称に関する議論

ところで、平成13年1月の経済財政諮問会議設置発足後に、「諮問」という文言が問題になった。

経済財政諮問会議が、小泉純一郎内閣総理大臣、竹中平蔵経済財政政策特命担当大臣の下、政府の経済政策の文字通り司令塔となり、様々な改革を迅速に議論し実施に移してきた。その際、民間の経済界、学界出身の議員が4人の連名で出す民間議員ペーパーが議論のたたき台となり、かつ会議の議論でも民間議員が大臣議員と丁々発止の議論を行ったことから、「選挙という国民の信託を経た国会議員でもない民間議員が、政府の経済政策の決定に大きな権限を持っているのは問題ではないか。」という非難が、与党の中に高まってきたのである。

¹ 本稿の「議事概要」とは、行政改革会議事務局編集、中央省庁再編等基本法案 (仮称) 準備室発行の『行政改革会議の審議経過 (全議事概要)』(平成10年3月) のことである。

これに対して政府側の説明は、経済財政諮問会議の権能は、所掌事務等を定めた内閣府設置法第19条に定める通り、経済財政政策に関し、「調査審議する」又は「意見を述べる」ことであって、「決定する」ことではない。調査審議した上で、政府として決定する場合には、経済財政諮問会議ではなく閣議で決定している、というものであった。

そして、この「調査審議」という権能は、「諮問」という名称にも現れている、と説明したのである。「諮問」という文言を名称に入れたのは上述のように米国CEAに倣ったからであり、命名時にそこまでの検討はされていなかったのであるが、経済財政諮問会議は「調査審議」するのみで「決定」はしないという説明に、「諮問」という文言が持つ意味合いが使われたのである。

(4) 経済財政諮問会議の事務局

①少数精鋭かマクロ経済全般か

経済財政諮問会議を支える事務局をいかなるものにするかも、名称と同時期に議論された。

行革会議中間報告（平成9年9月3日）で、通常の審議会の事務局について、「所管省内の既存の部局で庶務機能を行うことを原則とし、独自の事務局は設置しない。」とされたことから、独立の事務局は設けずに内閣府の内部部局が担うこととされたが、問題はその規模であった。

これも2つの考え方があり、1つは経済企画庁調整局の一部に学界・民間のエコノミストを加えた少数精鋭（50名程度）とすべきという考え方であり、もう1つは「知恵の場」として機能するためには200名程度は必要という考え方であった。

最終的には、現行の経済企画庁の機能のうち、マクロ経済的要素（全般）に関する部分とするとされ、その部門が経済財政諮問会議の事務局を担うこととされた。（議事概要P470：10月8日第31回行革会議、最終報告P17、19）

②内閣府の経済財政部門の姿

これを踏まえ、平成13年（2001年）1月発足の内閣府には、経済企画庁の調整局、総合計画局、調査局が、経済協力部門（外務省に移管）、景気統計部門（内閣府内の経済社会総合研究所に移管）を除き、ほ

ぼそのまま移行し、経済財政政策部門となった。この部門には局長級の政策統括官は3名置かれ、当初は1つの政策統括官部局は上限50名という相場観があったことから、人数も約150名であった。これにより、内閣府の経済財政部門は、経済財政諮問会議の会議運営のみならず、内外の経済動向の分析、景気の現状判断、短期及び中長期の経済政策の企画立案・総合調整・推進等の業務を担うこととなった。

この点に関連して、内閣府設置法の説明の箇所では後述するが、法制上は内閣府の所掌事務（内閣府設置法第4条）において、

- ・内外の経済動向の分析に関すること。（第4条第3項第1号）
- ・経済に関する基本的かつ重要な政策に関する関係行政機関の施策の推進に関すること。（同項第2号）

の2つを規定できたことが大きい。前者については、新しい省庁設置法の統一方針では、所掌事務に関し、「調査、分析」することは当然だから設置法で書く必要はないとされ、各省設置法では記述されていない。しかしながら、内閣府は所掌事務のためだけに経済動向の分析をしているのではない、経済動向の分析自体が重要な事務である、ということで記述できた。後者については、この「推進事務」が記述できたことで、策定された基本方針等のための推進業務も、内閣府が行う法的根拠となったのである。

なお、経済企画庁の施設等機関であった経済研究所は、大きな議論はなく、内閣府の施設等機関である経済社会総合研究所に移行し、従前の国民経済計算、経済に関する研究に加え、科学技術、共生社会、防災等、内閣府の所掌事務に関する分野の研究をすることになった。研究対象が拡大したのは、内閣府全体の研究機関であるから、経済財政にとどまらず、内閣府の所掌事務全体を研究対象としたためである。実際には上記の例示のみならず、沖縄政策を研究対象としたこともある。また、「知恵の場」たる内閣府として研究を重視する一環として、所長の格付けは経済研究所時代の局長級から次官級に格上げされた。

③内外からの人材登用

内閣機能の強化に関しては、内外の優秀な人材の登用が重視されており、特に経済財政諮問会議については、その設置の必要性の一つとして、前号（ESR No.25）

(2) ③で述べたように、「官民の知恵の結集」が挙げられていたので、この点は事務局の形成でも重視された。平成10年6月に制定された中央省庁改革基本法においても、経済財政諮問会議の事務局を担う部門については、「行政組織の内外から人材を登用するとともに、必要に応じ、行政の内外から幅広い協力を得るものとする。」と法定された。

これを踏まえて、内閣府の経済財政部門では、課長級、審議官級、統括官級等に、随時民間等からの登用が行われている。例えば、内閣府発足時には、次官級の経済社会総合研究所の所長に浜田宏一エール大学教授、経済財政分析担当政策統括官に岩田一政東大教授、同審議官に大村敬一早稲田大学教授、経済財政運営の国際経済担当参事官に塩澤修平慶応大学教授が就任した。また、後の第1次安倍晋三内閣、福田康夫内閣で経済財政政策特命担当大臣を務める大田弘子氏も、平成14年4月に経済財政分析の企画・政策効果分析参事官として内閣府の経済財政部門に参加している。

(5) 内閣府設置法の重要ポイント

経済財政諮問会議の法律上の規定・内容を理解するためには、内閣府設置法の経済財政諮問会議以外の規定も理解しておく必要があるため、それを先に述べる。

①内閣府の位置付け

i) 内閣補助事務と分担管理事務

内閣府は他の11省とは担う事務の性格が異なり、根拠法も異なる。これを理解するためには、内閣補助事務と分担管理事務の違いを理解しなければならない。

内閣補助事務とは、内閣の事務そのものを助ける行政事務であり、法令上は「行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務」と書かれている。内閣府設置法では第4条第1項で規定されているため、「1項事務」とも言われる。内閣府の内閣補助事務としては、経済財政政策、

科学技術政策、防災、男女共同参画、沖縄政策、北方政策等、設立時には15個の事務が列挙されていた。

分担管理事務とは、内閣の統轄の下に、各省が分担して行っている行政事務である。内閣府設置法では第4条第3項で規定されているため、「3項事務」とも言われる。内閣府の分担管理事務としては、経済分析、栄典、公式行事、政府広報、公文書館、市民活動促進、国際平和協力業務等、設立時には61個の事務が列挙されていた。

なお、第1項に限定列挙されている内閣補助事務以外でも、閣議決定された基本方針に基づいて内閣補助事務として行うことが、内閣府設置法第4条第2項に規定されており、「2項事務」と言われる。これは高齢者政策、障害者政策等、共生社会政策分野に多く、経済財政分野では2項事務はない²⁾。

ii) 内閣府と内閣官房の関係

内閣官房は内閣補助事務のみを行っており、分担管理事務は行わない。内閣府は内閣補助事務と分担管理事務を行っている。内閣官房が行う内閣補助事務は分野が限定されておらず、行政全般にわたるあらゆる課題に関し企画立案・総合調整出来る。これに対して、内閣府が行う内閣補助事務は、内閣府設置法で規定してある課題についてのみ企画立案・総合調整する。

元々、平成13年1月の中央省庁改革前は、内閣補助事務を行う機関は内閣官房しかなかった。行政の各課題は通常は各省庁が分担して行っていればよく、必要な場合のみ内閣官房が行政各部の施策の統一のために必要な内閣補助事務をアドホックに行えばよかった。行政課題の複雑化・高度化により、それでは間に合わなくなり、恒常的・専門的な体制を組んで取り組むことが必要な内閣補助事務が出てきた。それが内閣府が行う経済財政、科学技術、防災、男女共同参画、沖縄、北方等の課題であり、内閣府はそのために設置されたのである。そういう意味で内閣府の設置は、内閣の補佐・支援体制の強化になるのである。また中央省庁改革前の内閣補助事務は、まず各省による分担管理

2) その後、内閣官房及び内閣府の業務が余りに過剰になったことに対処するため、平成27年に国家行政組織法の改正により、各省大臣も内閣補助事務の一部が出来ることになった。

(参考) 新設された国家行政組織法第5条第2項

2) 各省大臣は、前項に規定により行政事務を分担管理するほか、それぞれ、その分担管理する行政事務に係る各省の任務に関連する特定の内閣の重要政策について、当該重要政策に関して閣議において決定された基本的な方針に基づいて、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務を掌理する。(下線筆者)

事務があって、それを内閣補助事務で調整するという段階を踏んでいたが（「受動的総合調整」と言われる）、中央省庁改革以後は、複雑多岐な行政課題に機動的に対応するため、必要な場合は、内閣府や内閣官房が重要政策課題への対応の基本方針を企画立案し、それに従って各省が分担管理事務を行っていくことも（「能動的総合調整」と言われる）出来るようになった。

内閣官房は最高・最終の調整の場であるので、内閣府が調整した案件でも必要があれば、内閣官房が調整を行うことが出来る。しかしながら通常は、経済財政、科学技術、防災、男女共同参画、沖縄、北方等の特定された内閣の重要政策課題については、そのための恒常的・専門的組織を持っている内閣府が調整を行っている。そういう意味で、内閣府は内閣官房を「助ける」関係にあるとされている。この関係は、「内閣官房の権限は、内閣府の権限の上にも薄皮一枚乗っている。」という説明がされていた。

iii) 内閣府と内閣官房の根拠法

上記の内閣官房の性格から、内閣官房の設置、所掌事務は、従前通り内閣法の中で定められている。

総務省、法務省、外務省等の各省については、従前通り、組織の基準は国家行政組織法で定め、個別の省の設置と所掌事務は各省ごとの設置法で定められている。従って、各省設置法では、第2条で、「国家行政組織法第3条第2項の規定に基づいて、〇〇省を設置する。」というように規定されている。

これに対して内閣府は、内閣補助事務と分担管理事務を併せ行う機関であり、その組織についても政策統括官部局を主とする等、従前になかった形態の機関であるため、組織の基準も国家行政組織法ではなく、内閣府設置法の中で、設置、所掌事務とともに定められている。内閣府の設置は、内閣府設置法第2条で、「内閣に、内閣府を置く。」と単純に規定されている。

以上のことから、内閣府は各省より格上と言われるが、このことから「内閣府が各省に指示すれば調整できる」と誤解してはならない。内閣補助事務の調整といえども、道理を尽くして各省の納得を得て行われるのである。また反対に、各省側は「これは自省の所掌事務だから自省の了解がなければ調整できない」という拒否権を持つわけではない。内閣府、内閣官房の内閣補助事務としての調整は、内閣総理大臣の権能を裏

付けとして行政各部の施策の統一のために行われるものであるから、それなりの権威を持っており、各省の分担する事務をオーバーライドするのが当然なのである。

(参考) 国家行政組織法第3条第2項

2 行政組織のために置かれる国の行政機関は、省、委員会及び庁とし、その設置及び廃止は、別に法律の定めるところによる。

②内閣府の組織の特徴

上記のように、内閣府は国家行政組織法に基づかない組織なので、他省にはない組織の特徴があるが、そのうち最も顕著なものが以下の二つである。

i) 特命担当大臣（内閣府設置法第9条）

特命担当大臣は内閣府のみに置かれる大臣であり、特命担当大臣には、以下の特徴がある。

イ. 内閣補助事務を主として行う

内閣府は内閣レベルの総合調整を、より恒常的・専門的に行うために設置された機関であり、特命担当大臣の職務も内閣補助事務が主であり、分担管理事務は内閣補助事務に関連するものしか所掌しない。

ロ. その権限の淵源は内閣総理大臣にある

内閣府の長は内閣総理大臣であるから（内閣府第6条）、通常であれば内閣総理大臣が行政各部の総合調整を含め、内閣府の所掌の全てを統括する（第7条第1項）。しかしながら、内閣府の所掌する内閣補助事務は恒常的・専門的であり、行政の最高責任者の内閣総理大臣が全てを直接統括することは無理であるので、いわば内閣総理大臣の分身として特定の内閣補助事務を特命担当大臣に担わせるものであるから、その権限の淵源は内閣総理大臣にあるのである。

ハ. 内閣補助事務を行うための特別な権能がある（内閣府設置法第12条）

特命担当大臣は、前号（ESR No.25）第1部（1）③ i）ハ. で述べたように、新たな省庁間調整システムにおける総合調整の重要な役割を担うことを期待されており、中央省庁等改革基本法第11条第1項でも「担当大臣に強力な調整のための権限を付与する」と規定されていた。しかしなが

ら、内閣府設置法案の検討段階で、特命担当大臣も国務大臣の1人であり他の国務大臣に対して余りに優越な権能を持つことは好ましくない等の理由から、それまでの経済企画庁長官、科学技術庁長官等総理府外局の長としての国務大臣が持っていた権能と同様の権能とされた。すなわち、次の4つである。

1. 資料提出及び説明徴求権：所掌する内閣補助事務のために、必要な時は、関係行政機関の長（他省の大臣等）に対し、資料の提出や説明を求めるまことが出来る。
2. 勧告権：所掌する内閣補助事務のために、特に必要な時は、関係行政機関の長に対し、勧告することが出来る³。
3. 報告徴求権：勧告した事項に関し、関係行政機関の長に対し、報告を求めることが出来る。
4. 内閣総理大臣への意見具申権：勧告した事項に関し、特に必要な時は、内閣総理大臣に対し、内閣法第6条の措置（各省大臣への指揮監督）を取るよう意見具申が出来る。

内閣府設置法案検討段階で特に議論になったのは4.であり、勧告を行っても調整がつかない場合は、特命担当大臣は各省大臣を「指揮監督」することが出来るようにすべきという意見もあったが、各省大臣への指揮監督権は内閣総理大臣のみが持ちうる権限であるとされ、内閣総理大臣が「指揮監督」権を発動するよう意見具申が出来る、という現在の形になった⁴。

ii) 政策統括官制度（内閣府設置法第17条第1項、第9項）

内閣府以外の分担管理事務のみを行う省の内部部局は、局課制であり、課を基本単位として事務が分担されている。しかしながら、内閣補助事務を主とする内閣府においては、

- イ. 課長級の官職の判断で対応できることが限られ、局長級の官職の高度な判断が必要となること、
- ロ. その時々状況により重点が置かれる政策課題が変化し、政策課題ごとの事務量が変わり得ること、

と、
から、従来の局課制ではなく、その職務内容を必要に応じて柔軟に変更できる局長分掌職を複数設ける政策統括官制とした。そして政策統括官の補佐体制としては、局長の下の課のようにそこで完結するような質・量の事務を分担するものではなく、政策統括官が自ら行う判断・調整事務を助けるような組織形態、すなわち課長級分掌職である参事官の形態としたのである。

政策統括官は各省にも置かれたが、1~2名であるのに対して、内閣府では7名置かれ、業務の中心となっている。

実際の運用においても、柔軟な事務変更、局長級という高いレベルでの迅速な政策判断と総合調整には、資するものとなっており、政策統括官制の目的は果たされている。ただし、個々の政策統括官、参事官の業務内容が外部からはわかりにくいという欠点も出ている。

前川 守（まえかわまもる）

3 「勧告」の権限は、国家行政組織法第15条に規定する各省大臣の「意見を述べる」権限と比べて拘束力が強いものである。

4 上述の「内閣補助事務と分担管理事務」に関する脚注2にあるように、平成27年の国家行政組織法の改正により、各省大臣も内閣補助事務の一部が出来るようになったので、当該内閣補助事務を行う場合は、各省大臣も特命担当大臣が持つ、資料・説明徴求、勧告、報告徴求、内閣総理大臣への意見具申が出来るようになった。