

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 (3)

流通科学研究所 副所長(元内閣府審議官)

前川 守

今回から、いよいよ内閣府設置法の経済財政諮問会議関係条文の説明を行う。同会議関係の条文は、内閣府の経済財政関係の所掌事務と関係が深いので、まず内閣府の所掌事務の規定について説明する。

(6) 内閣府設置法における経済財政部門の所掌事務の規定

[第四条第1項＝内閣補助事務]

経済財政部分の内閣補助を規定する条文であり、各省設置法にはない以下の3点についての整理が必要であった。

1. 内閣官房の所掌事務と内閣府の所掌事務との切り分け
2. 経済財政諮問会議の事務局機能を担う内閣府としての役割
3. 従来の経済企画庁の所掌事務との関係

整理が一番簡単なのは、3. である。総理府外局としての経済企画庁が行っていた各基本方針や計画の策定や総合調整は、あくまでも分担管理事務として行われていたので、これを内閣補助事務という一段高い立場から行うようにすればよい。事務の範囲としては、「経済企画庁の機能のうち、内閣府の担当部門に移行するのは、マクロ経済政策に係る部分」とされたため(最終報告(平成9年12月)P17)、海外経済協力基金の監督業務や電源開発関係業務といった少数の事務以外は全て内閣府に移行されることになっていた。

1. については、従来は内閣補助事務を行うのは内閣官房のみであったのが、内閣府という新しい組織も内閣補助事務を行うことになったため、両者の切り分けが必要になる。これについては、前号(ESR No.26)の(5)①ii)内閣府と内閣官房の関係、で述べたように「行政課題の複雑化・高度化により、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」が内閣府の担当となる。

基本法では、内閣官房と内閣府が行う内閣補助事務は以下のように規定されている。

- 内閣官房(第八条第2項): 国政に関する基本方針の企画立案、国政上の重要事項についての総合調整
- 内閣府(第十条第1項): 国政上重要な具体的事項に関する企画立案及び総合調整

すなわち内閣府が行うのは、国政上重要な「具体的」事項であり、「具体的」ということで、内閣官房と切り分けられている。

そして内閣官房が企画立案を行う「国政に関する基本方針」の定義は、内閣総理大臣の発議権を明定した基本法第六条において、「対外政策及び安全保障政策の基本、行政及び財政運営の基本、経済全般の運営及び予算編成の基本方針並びに行政機関の組織及び人事の基本方針のほか、個別の政策課題であって国政上重要なものを含む。」(傍線筆者)と規定されている。

この基本法の規定から、予算編成の基本方針及び財政運営の基本は、「国政に関する基本方針」そのものである。内閣官房の事務となる。但し、内閣府はその内閣官房の事務を助けることは出来る。また経済全般の運営の基本方針も「国政に関する基本方針」そのものである。内閣官房の事務となるが、「経済全般の運営の基本方針」というのは余りに漠然としており、ブレイクダウンしなくては実際の政策とはならない。そして、ブレイクダウンして具体的な政策になれば、内閣府の事務となる。なお、これも前号(ESR No.26)の(5)①ii)内閣府と内閣官房の関係、で述べたように、内閣官房は最高・最終の調整の場であり、内閣官房は内閣府の上に薄皮一枚乗っている。内閣府が調整した経済全般の具体的な運営の基本方針であっても、必要があれば内閣官房は更に調整を行うことが出来るのである。

2. については、基本法別表第一で定められた経済財政諮問会議の任務が、内閣府の所掌事務を超えているので、経済財政諮問会議の事務局を務める内閣府の事務の規定ぶりが複雑になってくる。すなわち基本法では、経済財政諮問会議の任務は「経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針等経済財政政策に関する重要な事項について審議すること。」とされており、「財政運営の基本、予算編成の基本方針」等の内閣官房の所掌事務にまで及んでいる。

以上から、内閣府の経済財政関係の内閣補助事務の

条文は、①経済全般の運営の基本方針を、内閣府の所掌事務に相応しい具体的な事項にブレイクダウンしたもの、②財政運営の基本、予算編成の基本方針といった内閣レベルの企画立案に関するもの、③それ以外の部分、ということから3つに分けられ、それぞれ内閣府設置法第四条第1項の第一、二、三号となっている。

また、第1項は内閣補助事務の規定であるため、柱書で「行政各部の施策の統一を図るために必要となる次に掲げる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務をつかさどる。」とした上で、各号が列挙されている。

①一号 短期及び中長期の経済の運営に関する事項

本号の趣旨は、内閣府が行う経済財政関係の内閣補助事務について、基本法の用語である「経済全般の運営の基本方針」を、「短期の経済の運営」と「中長期の経済の運営」の2つにブレイクダウンして具体的に示したものである。

ブレイクダウンする理由は、上述のように内閣官房の事務と明確な区別を行うために加え、従前の「経済全般の運営の基本方針」という文言は意味が曖昧であり、この文言を使うことは好ましくなかったからである。

内閣府の母体となる経済企画庁の設置法（第三条第二号、第四条第六号、第五条第二号）及び組織令（第六条第六号、第十六条第四号）では、「経済全般の運営の基本方針」とは、毎年閣議決定される「次年度経済見通しと経済運営の基本的態度」のことを指していたが、この単年度の基本的態度のみを基本法にいう国政に関する基本方針とするのは、どう考えても問題であった。「経済全般の運営の基本方針」とは、文字通り「(産業、貿易、農業、商業、財政、雇用等の) 経済全般」に関する「運営(政策)」の「基本的な方針」と解しなければ、国政に関する基本方針とは言えない。なお、「経済全般」という用語例は2例あり、いずれも広い意味での「経済全般」を意味している(雇用対策法第四条第3項、労働時間短縮促進臨時措置法第四条第3項)。また、行革会議の資料の用例では、経済計画、経済見通し、総合経済対策、公共投資基本計画、雇用対策基本計画等であり、総称すれば「マクロ経済政策関係」と言われるものである。

以上のことから、内閣府の経済財政部分の内閣補助事務は、具体的には、「短期の経済運営」と「中長期の経済運営」の2つにブレイクダウンして規定された

のである。

短期と中長期に大別した理由は、以下のように短期の経済運営と中長期の中期の経済運営では、政策目的、政策手法、策定のタイミングといった面で、大きく異なるため、この分類が最も適切とされたものである。

●政策目的：短期は、景気循環等その時々の変動する経済情勢に対処し、経済の安定を図るために講ずるもので、不況時の景気浮揚策、景気が過熱した場合の安定化策等が当たる。中長期は、経済構造の改革等により成長トレンドを確保したり、生活水準の向上を図るために講ずるもので、目標年度のあるべき経済規模と構造及びそれを実現するために政策の方向を示すものである。

●政策手法：短期は需要政策が中心であるのに対し、中長期は構造改革・制度改革が中心である。典型例としては、短期では経済対策、中長期では経済計画である。

●策定のタイミング：短期はその時々々の経済情勢に対してアドホックに行われるのに対し、中長期は概して定期的に行われる。

また、短期と中長期を分けた参考文献としては、中谷巖『入門マクロ経済学第3版』日本評論社、マンキュー『マクロ経済学Ⅱ応用編』東洋経済新報社、の2冊が、内閣府設置法案作成時に示された。

②二号 財政運営の基本及び予算編成の基本方針の企画及び立案のために必要となる事項

本号の趣旨は、「財政運営の基本」と「予算編成の基本方針」は、前述のように基本法第六条から、「国政に関する基本方針」そのものであるから、その企画立案は内閣官房の事務であるが、内閣官房を助ける内閣府の事務を如何に規定するか、ということである。

すなわち、内閣府は経済財政政策に関する恒常的・専門的な組織であり、また「財政運営の基本」と「予算編成の基本方針」を主要な審議対象とする経済財政諮問会議の事務局を務めることから、事務の大部分は内閣府が行い、内閣官房は必異なる場合の最終的な調整を行うということ、法文上でどう表現するかということである。第一号の規定方式に倣えば、「財政運営の基本」と「予算編成の基本方針」をブレイクダウンすればいいのであるが、「財政運営の基本」と「予算編成の基本方針」をこれ以上具体的に書き下すことは困難であるため、次善の方法を取ったのである。

第二号の規定のうち、「財政運営の基本及び予算編成の基本方針の企画及び立案」までは内閣官房の事務であり、「そのために必要となる事務」が内閣府の事務である、という整理にしたのである。

内閣府は「そのために必要となる事務」であれば、いかなる事務でも出来るのであり、その大部分は第一号及び第二号で規定する「短期及び中長期の経済の運営に関する事項」または「経済に関する重要な政策に関する事項」に含まれるだろうが、予算及び財政は政府の政策の全体を対象とするため、経済財政政策の範囲を超えても行いうることを、この号は規定している。

なお、第二号の事務は、従前の経済企画庁にはなかったものであり、全く新規に加わった事務である。

③三号 経済に関する重要な政策（経済全般の見地から行う財政に関する重要な政策を含む。）に関する事項

本号の趣旨は、第一号及び第二号に規定する、短期及び中長期の経済運営、財政運営の基本、予算編成の基本方針に関するもの以外で、内閣府が行う経済財政政策をバスケットクローズ的に規定するものである。

内閣府設置法案策定時に想定されていたものとしては、社会保障関係、雇用関係、国際経済協力関係、また、第一号及び第二号の経済財政関係事項の国際協議（OECD、APEC、サミット等）を通じた国際的経済政策協調の推進を、本号で読むとされていた。

内閣府設置後は、後述の規制改革等が本号で読まれた。また、現在の第三号には、（次号から第十一号までに掲げるものを除く。）という括弧書きが追加されているが、この四号から十一号の事務は、条文がなければ本号で読まれるべきものである。

④経済企画庁の事務と内閣府の事務の比較

経済企画庁の事務は分担管理事務であり、内閣府が行う内閣補助事務とはその性格を異にするものであるが、分野として経済企画庁設置法第四条第一号～十八号に定めるマクロ経済関係の所掌事務が、内閣府設置法第四条第一項第一号の事務にどのような移行したかを整理すると、以下の通りである。

[経済企画庁の事務]

- 1号 貿易、外国為替、国際収支関連の基本的政策及び計画の総合調整
- 2号 産業関連の基本的政策及び計画の総合調整
- 3号 運輸関連の基本的政策及び計画の総合調整

- 4号 財政、通貨、金融関連の基本的政策及び計画の総合調整
- 5号 外国からの投資関連の基本的政策及び計画の総合調整
- 6号 経済全般の運営の基本方針及び毎年度の経済計画大綱の策定
- 7号 国際経済協力関連の基本的政策及び計画の企画立案及び総合調整
 - (8号 国民生活安定関連)
 - (9号 消費者保護関連)
 - (10号 国民の日常生活改善関連)
- 11号 物価関連の基本的政策の企画立案
- 12号 物価の基本的政策関連の関係行政機関の重要政策及び計画の総合調整
- 13号 長期経済計画の策定
- 14号 長期経済計画関連の関係行政機関の重要政策及び計画の総合調整
- 15号 総合国力の分析及び測定
- 16号 電源開発関連の基本的政策及び計画の企画立案及び総合調整
 - (17号 所管法人の監督関連)
- 18号 その他、二以上の行政機関の経済施策関連の企画立案並びに総合調整

経済企画庁の所掌事務は、1号～5号、12号の貿易、産業、運輸、財政金融物価のように他省庁が主管の政策の総合調整のみを行うもの、7号及び16号の国際経済協力、電源開発のように経済企画庁も主管官庁の1つとして、企画立案及び総合調整を行うもの、6号、11号、13号の経済見通し、物価関連基本的政策、経済計画のように経済企画庁が主管官庁として策定または企画立案を行うもの、に分けられる。なお、14号、15号は13号の経済計画関連事務である。

これら経済企画庁の事務は、内閣府の経済財政では以下ようになった。

 - 1号～5号 企画立案を追加の上、内閣府に移行
 - 6号 そのまま内閣府に移行
 - 7号 個別の円借款に関するものを除き、内閣府に移行
 - 11号 物価見通し部分のみ内閣府経済財政へ、それ以外は国民生活局へ
 - 12号 国民生活局へ
 - 13号～15号 そのまま内閣府に移行

16号 経済産業省に移行

18号 二以上の行政機関の制限を外し、企画立案を追加の上、内閣府に移行

このように、経済企画庁設置法では、14の個別分野に分けて、また企画立案と総合調整も分けて規定されていたが、内閣府では第四条第1項の第一号と第三号の2つに企画立案と総合調整を合わせてまとめられた。

なお、内閣府では、経済企画庁では出来なかった貿易、産業、運輸等の個別分野でも企画立案を行えるが、そもそも内閣補助事務であるので、「行政各部の施策の統一を図るために必要となる」という限定が付されているので、各省の事務と重なることはない。

⑤経済財政政策担当大臣の定義との関係

この内閣府の経済財政の内閣補助事務の規定は、経済財政政策担当大臣の定義にも関係してくる。経済財政政策担当大臣は、経済財政諮問会議の所掌事務を定めた第十九条第2項で「特命担当大臣で第四条第1項第一号から第三号までに掲げる事務を掌理するもの」と規定されている。つまり、内閣府の経済財政の内閣補助事務を所管する大臣が、経済財政政策担当大臣という定義である。なお、科学技術政策担当大臣も、同様に総合科学技術会議の所掌事務規定の中で定義されている（第二十六条第2項）。

これに関係して、内閣府設置後に「剃刀の刃による切り取り問題」というものが発生した。これは、それまで経済財政政策担当大臣の担当であった規制改革を他の大臣に担当させることになったのだが、規制改革は内閣府設置法第四条第1項第三号で読んでいたために、第一号から第三号の一部を別の大臣が担当することになる。そうすると、一～三号の全部を担当していない大臣を経済財政政策担当大臣と呼べるか、という問題が発生したのである。この問題は、規制改革は、一～三号のごく一部であり、例えて言えば、リングの一部を剃刀で薄く切り取っても、残りがりんごであることは明らかである、という説明で乗り切った。

[第四条第3項＝分担管理事務]

次に、分担管理事務についての規定を説明する。経済財政関係は、内閣府設置法策定時は5つであった。

①一号 内外の経済動向の分析に関すること。

本号の趣旨は、いわゆる調査事務であり、景気判断

並びに国内及び海外の経済動向の現状及び過去の状況の分析と原因分析を規定したものである。

経済企画庁の所掌事務にもある（19号 内外の経済動向の調査及び分析に関すること）伝統的な業務であり、経済政策の司令塔である内閣府の基礎となる業務なので、この規定があることは当たり前と思われるだろうが、この規定を書くのは大変だった。それは、各省の新設置法を書く際の統一基準として「各省が行う政策の前提として調査を行うのは当然の付随事務であるから、調査事務は単独では設置法では書かない。」というものがあったからである。このため、従前の各省設置法にあった調査事務は新設置法では全て落とされた。

しかしながら、内閣府については、以下のような説明をして、設置法上明記することが出来た。

●内閣府の政策の前提となるだけでなく、各省の政策の前提となる。

内閣府が行う景気判断並びに国内及び海外の経済動向の現状及び過去の状況の分析と原因分析は、内閣府が内閣補助事務として行う経済見通し、経済対策等の企画立案及び総合調整の前提となるだけでなく、景気及び経済状況についての内閣の公式判断として、各省の政策の前提となる。つまり、内閣府の行う経済の調査事務は内閣府が行う政策の付随事務だけではなく、内閣府を越えて各省の政策も縛っているということである。

●内閣府や各省の政策の前提となるだけでなく、それ自体で大きな意味を持っている。

政府の各府省の政策の前提となるだけでなく、景気の現状等に関して、各個別分野の情報に加え、総合的に判断してパッケージの形（総論、消費、住宅、民間設備投資、輸出入、物価、雇用、金融、海外経済等）で、一般国民、企業、市場、外国諸国、国際機関に提供することにより、これらの各経済主体等の合理的な経済行動の基盤となっている。

なお、経済企画庁設置法では、「調査及び分析」との表記を「分析」のみとしたのは、「調査」は「分析」の前段階として当然に行われることであるから、「分析」には「調査」も含まれているとして、単に「分析」と表記することにした。（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）