

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 (4)

流通科学研究所 副所長 (元内閣府審議官)

前川 守

今回は、[第四条第3項＝分担管理事務]の続きから述べる。なお、本稿における引用条文は、原則として内閣府設置法施行時のものである。

②二号 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（他省の所掌に属するものを除く。）

本号の趣旨は、内閣府設置法第四条第1項第一～三号に定める経済財政政策関係の内閣補助事務に関し、必要な場合には内閣府自らも分担管理事務として推進事務を行うことを定めたものである。「基本的な」という限定が付いているのは、内閣府が行う推進事務は内閣府が扱う経済政策の中でも基幹的なものの推進ということである。本号は、内閣府設置法立案過程では、各省からは規定する必要がないという意見が多かった。その理由は、経済対策の推進、各省連絡会議の運営等、内閣府が行う推進事務は1項事務の付随事務で行いするので、わざわざ3項で規定する必要はない、というものであった。しかしながら、1項事務の推進事務が全て付随事務で読めるとは限らないので、経済財政政策を円滑に進めるため、3項を置いたのである。設置法立案時には、付随事務で読み切れない例としては、推進費・調整費等、予算による推進事務があった。

また、括弧書きで他省が行うものを除いてあるのは、上述の各省の意見を受けて挿入されたものであり、内閣府が行う事務は基本方針その他の基本的政策の企画立案と総合調整が主で、その基本的政策に沿った諸施策の推進・実施はまずは各省が行うのが通常であり、各省が行わない場合に内閣府が行うという整理である。

実際には、内閣府設置後は各省が必ずしも基本的政策の推進事務に常に熱心なわけではなかったもので、本号があることにより、政府全体として推進事務を円滑に行うことが出来た。

③三号 市場開放問題及び政府調達に係る苦情処理に関する関係行政機関の事務の調整に関すること

本号の趣旨は、経済企画庁時代は閣議決定を具体的に根拠として行われていた市場開放問題苦情処理(OTO)と政府調達苦情処理の事務を、内閣府の事務として法令上明記したものである。各省間や民間も含めて調整が行われる事務については、設置法で明記すべきという新設置法の統一基準に従ったものである。

なお、経済企画庁時代の法的根拠としては、経済企画庁設置法上では、第五号(対日投資に関する総合調整)及び第十八号(その他の調整事務のバスケットクローズ条項)で読んでいた。

④四号 経済活動及び社会活動についての経済理論その他これに類する理論を用いた研究(大学及び大学共同利用機関におけるものを除く。)に関すること

本号の趣旨は、中央省庁等改革基本法第十二条第6項により、「内閣府に移管し、内閣府の内部部局と連携して機能するようにする」とされた経済企画庁経済研究所に対応する内閣府経済社会総合研究所の所掌事務を規定するものである。

内閣府への移行に伴い、その機能が政策研究機能を中心に強化拡充されることから、経済企画庁経済研究所の所掌事務規定である「第二十一号 経済構造及び経済循環の基礎的な調査及び研究に関すること」及び「第二十三号 経済に関する総合的かつ基本的な事項の調査及び研究に関すること」を、次の2点で拡充して規定した。

- 研究対象：従来の「経済構造及び経済循環」及び「経済に関する総合的かつ基本的な事項」を「経済活動及び社会活動」に、
- 研究方法：従来の「基礎的な調査及び研究」を「経済理論その他これに類する理論を用いた研究」に、所掌事務における新たな用語の意味は、以下の通りである。

i)「経済活動及び社会活動」

内閣府に置かれる試験研究機関(設置法第三十九条、組織令第四十二条)である経済社会総合研究所の研究対象は、従前の経済分野にとどまらず、総合科学技術、防災、男女共同参画、青少年・高齢者・障害者、沖縄・北方等の内閣府の所掌分野全てが対象となる。これらの広範な研究対象分野を表現するため、「経済活動及び社会活動」という一般言語的な規定とした。な

お、この「及び」は、「及び/又は」の意味である。

また、これらに加え、従前も経済企画庁の経済研究所は、「経済構造及び経済循環」であれば経済企画庁内部部局の所掌事務を超える分野も研究対象にしていた（例：税制、予算、地域開発）と同様に、「経済活動及び社会活動」であれば、内閣府内部部局の所掌事務の範囲を超えて研究対象と出来る。

研究所の名称も、上記を踏まえて、従来の「経済研究所」から「経済社会総合研究所」と、「社会」と「総合」を追加したものである。

ii) 「経済理論その他これに類する理論を用いた研究」

経済社会総合研究所の特色は、「経済活動及び社会活動」の分野全てを対象とするものの、その研究方法は経済理論等の理論的手法によるものであることであり、この研究方法により他省の研究事務と区別される。

「経済理論」とは、大学の経済学部経済学科で通常履修される範囲のものを指す。「その他これに類する理論」とは、経済理論関連の理論ということであり、内閣府設置法立案時の例としては、統計理論、経営学理論、社会学理論、社会心理学理論、組織理論、ゲーム理論が挙げられていた。

iii) 「研究」

「調査」は「研究」の一部として当然行われるものであるから、経済企画庁設置法の「調査及び研究」を、「研究」の語で表現することにした。

iv) 「(大学及び大学共同利用機関におけるものを除く。)」

大学の経済学部、経済関係の大学院及び大学付属の経済関係の研究所並びに大学共用利用機関（例：統計数理研究所）では、経済活動についての経済理論を用いた研究を行っている。従来の経済企画庁経済研究所に比べ内閣府経済社会総合研究所は所掌事務が拡大されたので、これら大学等における研究との重複を避けるために、大学等における研究を明示的に除いたのである。その前例としては、科学技術庁設置法第三条、科学技術基本法第六条があった。

なお、大学の研究は「深く専門の学芸を教授研究」（学校教育法第五二条）するものであり、大学院の研究は「学術の理論及び応用を教授研究」（同法第六五条）するものであるのに対して、内閣府経済社会総合研究所の研究は、内閣府の経済財政政策等に資する政策への応用を何らかの意味で念頭に置いた研究であるので、大学等と研究が重複することは実務的にはほと

んどないものと考えられていた。

⑤五号 国民経済計算に関すること。

本号の趣旨は、いわゆるGDP統計に代表される国民経済計算に関する規定である。従前は経済企画庁が経済企画庁設置法第四条第二十二号（国民所得及び国富の調査及び分析に関すること。）に基づいて行っていたが、国民経済計算に関しては、資料収集、調査、企画立案、分析、作表から開発・研究まで、全て内閣府が行うため、「国民経済計算に関すること。」という包括的な規定とした。

なお、本号を独立に規定する理由は、以下の3つである。

- i) 国民経済計算の作成は、国連により勧告（1993年7月12日経済社会理事会決議）されている我が国の国際的責務である。
- ii) 国民経済計算は、内閣府が行う経済政策の企画立案の基礎となるのみならず、各省の政策の企画立案においても幅広く利用されるものである。
- iii) 国民経済計算は、その体系の中で環境や無償労働等に関するサテライト勘定の研究・開発を行っており、これらは内閣府や各省という行政各部のみならず、広く民間や海外の研究者にも寄与するものである。

(7) 重要政策に関する会議

経済財政諮問会議は、合議制の機関であるが、これまでの審議会等（国家行政組織法第八条、内閣府設置法第三十七条で規定されているもの）とは異なり、内閣府設置法第十八条で「重要政策に関する会議」という新たな類型が設けられ、その中の一つである。

①重要政策に関する会議という類型の設定の経緯

i) 従来の審議会の問題点

平成13年（2001年）の中央省庁等改革では、従来の審議会制度にも大きな改革が行われた。その理由は、審議会は行政の民主化や専門知識の導入において一定の役割を果たしてきたが、その数が膨大になり、いわゆる行政の隠れ蓑になっているとの批判を招いたり、縦割り行政を助長するなど弊害がめだつようになってきたとされ、従来の審議会等を整理し、数を必要最小限のものに限り、加えて以下のように運用の改善を図ることとされた（最終報告P.65～68「審議会等の整理・運営等に関する指針」）。

イ. 政策審議、基準作成を行う審議会は原則廃止。設置する場合は、必要最小限とし、必要的付議規定

(ある政策を行う場合は、必ず審議会にかけなければならないという規定)は廃止。

ロ. 委員は非常勤とし、国会議員、行政機関職員、所管省庁出身者、地方公共団体等の代表者は、原則として委員としない。

ハ. 国務大臣は、原則として審議会の会長等にしない。

ニ. 委員への女性の参画を促進し、10年以内に比率30%を目指す。

ホ. 委員数は原則として20名以内、これを上回る場合でも30名未満。

ヘ. 独自の事務局は設置せず、審議会の庶務は所管省内の既存の部局で行う。

ト. 会議または議事録を公開することを原則とする。

ii) 重要政策に関する会議の基本的な考え方

ESR No.25第1部(1)行政改革会議における内閣機能の強化の議論及び(2)経済財政諮問会議の必要性、と同様に、重要政策に関する会議は、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化のために設置された合議制機関であり、「行政における総合性・戦略性の確保、内閣総理大臣の指導性の確保、官民の知恵の結集、」を図ることが設置の目的である。

このため、内閣総理大臣の指導性を確保するために内閣総理大臣自らが会議の長となり、行政における総合性・戦略性を確保するために少数の関係大臣や関係機関の長を構成員とし、官民の知恵を結集するために民間有識者の構成員を一定割合以上入れる、ということになった。

また、その時々複雑な政策課題に対して迅速かつ綿密に審議するため、その構成員は必要最小限とし、それ以外の大員が必要な場合は臨時構成員として参画させる、という考え方になっていく。

iii) 重要政策に関する会議の特徴

上述の基本的考え方から、重要政策に関する会議は、主として次の3点で、審議会等とは大きく異なっている。何れも第十八条第1項に規定されている。

イ. 内閣補助事務を扱う機関であること。

内閣府が設置された主たる目的である内閣機能の強化のための内閣補助事務を対象とする。このため条文では、「内閣の重要政策に関し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資するため」と設置法第三条第1項の任務に基づく第四条第1項柱書を引用し、重要政策に関する会議

が、内閣補助事務を扱うことを明確にしている。

また、「資するため」となっているのは、重要政策に関する会議が扱う事務は「企画及び立案並びに総合調整」すること自体ではなく、そのために必要な調査審議を中心とする「合議により処理することが適当な事務」であるため、「資する」の用語を使用している。

ロ. 内閣総理大臣又は内閣官房長官を長とすること。

上述の審議会運営の指針のハ.とは明確にことなるが、内閣の重要政策という迅速な政策決定と政策実施が求められる事項に関する合議制機関なので、内閣の長である内閣総理大臣を長としている。

「又は内閣官房長官」となっているのは、発足当初の4つの重要政策に関する会議の1つである男女共同参画会議に関しては、それまで内閣官房長官が男女共同参画の担当大臣であり、中央省庁改革後も内閣官房長官が男女共同参画担当大臣となることが想定されていたことから、男女共同参画会議の長も、内閣官房長官とするために、このような規定とした。ただし、その後、内閣官房長官に各種事務が集中し非常に多忙となったことから、平成17年10月の第3次小泉改造内閣からは、男女共同参画担当大臣が別に置かれるようになったこと及び男女共同参画会議には内閣総理大臣も必ず出席していることから、男女共同参画会議の長を内閣官房長官とする必要性は薄れている。

ハ. 関係大臣及び学識経験者を構成員とすること。

審議会運営の指針ロ.から、通常の審議会では関係大臣は構成員とはしないこととされたが、重要政策に関する会議で審議、決定されたものは、広く各省にわたる重要事項であり、かつ速やかに具体的施策を実施すべき事項であることから、重要事項に関する行政の責任者である関係大臣も構成員とした。

②重要政策に関する会議という名称

上述のように、従来の審議会とは大きく異なる性格の合議制機関であるので、それに相応しい新たな名称が必要とされた。

1番目の特徴である「内閣補助事務を扱う」=「内閣の重要政策を扱う」ということから、素直に考えて「内閣の重要政策に関する会議」という名称案もあったが、少し長すぎるということで、現在の名称となった。

③重要政策に関する会議の具体的な設置

i) 内閣府発足時の4つの重要政策に関する会議¹

具体的にどのような会議が重要政策に関する会議とし

1 第2次安倍内閣の地方創生政策の一環として、平成25年12月成立の国家戦略特別区域法により、国家戦略特別区域諮問会議が5番目の重要政策に関する会議として加わった。

て設置されたかということであるが、これは内閣府の内閣補助事務のうち、政策対応の高度化が特に必要なものということであり、経済財政政策（経済財政諮問会議）、科学技術政策（総合科学技術会議）、防災政策（中央防災会議）、男女共同参画政策（男女共同参画会議）の4つである。内閣府設置法第四条第1項の各号も、この順番に規定されている。

経済財政政策については、前述のESR No.25の箇所ですべてのように、バブル崩壊に対処できなかったこと、平成9年4月の消費税5%へ引上げ時の影響看過、その後のアジア金融危機等で、経済財政政策の策定方法の抜本的改革が中央省庁改革の理由の一つとなっていた。

科学技術政策については、21世紀を迎え、情報通信、生命科学、バイオ、ナノテク、エネルギー等様々な分野で、それまでとは次元が違う革新的技術改革の萌芽が現れており、それらにより経済や社会の大変動が予想され（「第4次産業革命」いう言葉はまだ使われていなかったが）科学技術分野でもより総合的・戦略的かつ迅速な政策対応が必要とされていた。

防災政策では、昭和34年（1959年）の伊勢湾台風以降日本では大きな自然災害はほとんど発生していなかったが、平成7年（1995年）の阪神淡路大震災により6千人余の犠牲者が発生し、高速道路、港湾といった日本が得意の社会資本にも大きな被害があり、防災対策の抜本的強化が必要となっていた。

男女共同参画政策では、日本では女性の活躍が他国に比べて遅れていることは、常々指摘されていたが、平成7年（1995年）9月の第4回世界女性会議で北京宣言が採択され男女共同参画の推進が国際的にも一層課題となり、平成11年（1999年）6月に男女共同参画社会基本法が施行され、中央省庁改革では行政の担当部署もそれまでの室から一挙に局に拡充される等、男女共同参画政策の強化が必要となっていた。

これらの4つの重要政策に関する会議には、それぞれ前身的な審議会があったが、その変化度には大きな差異があり、経済財政諮問会議が一番大きい。

防災では、中央防災会議は根拠法（災害対策基本法）、名称、会長、構成員も前身のままであり、所掌事務が若干拡大しただけである。科学技術は、前身の科学技術会議（根拠法は科学技術会議設置法）から名称に「総合」と加わり、所掌事務に科学技術関係資源（予算、人材等）の配分方針等の調査審議と大規模プロジェクト評価が加わり、常勤議員も2名から4名に

増員された。男女は、男女共同参画審議会（根拠法は男女共同参画社会基本法）から、構成員が有識者のみから関係大臣と有識者に代わり、所掌事務に各省施策の監視と影響調査が加わり名称も変わった。

経済財政政策は、経済審議会（根拠法は経済企画庁組織令）が、所掌事務、構成員、名称等が大きく変わった。経済審議会の主要業務であった経済計画については、そもそも経済計画自体が策定されなくなり、有識者からなる30名以内の構成員は、関係大臣と有識者等で10名以内となった。

ii) その他の内閣府の内閣補助事務との関係

内閣府設置時の内閣補助事務には、この4つの他に、沖縄政策、北方政策、青少年政策があった（十五号の金融の円滑化は、金融庁を内閣府に置くための規定であり、内閣府本府には事務の実態はなかった）が、この3つは特定の分野で、かつそれぞれ歴史のある総理府の事務であり、経済財政政策、科学技術政策、防災政策、男女共同参画政策ほど政策の高度化が求められていなかったため、重要政策に関する会議は置かれなかった。

むしろ従来行われてきた政策をきちんと継続して行うことが重要であり、例えば、経済財政担当の特命担当大臣は置かないことも可能だが、沖縄・北方担当と金融担当の特命担当大臣は、必ず置くこととされた（設置法第十条及び十一条）。なお、審議会として沖縄振興開発審議会（現在は沖縄振興審議会）、特別の機関として北方対策本部が、総理府時代から置かれていた。

④重要政策に関する会議の設置規定の置き場所

i) 経済財政諮問会議、総合科学技術会議

この二つの会議は、内閣府設置法自体に設置根拠を置き、所掌事務や組織等を規定している（第19条～第36条）。その意味で、この2つが重要政策に関する会議の代表例と言える。

ii) 男女共同参画会議、中央防災会議

いずれも基本法である男女共同参画社会基本法や災害対策基本法の作用法の部分と一体となって、各会議の設置が規定されているので、各会議を当該基本法から切り分けて内閣府設置法に規定しがたいことから、別法設置としたものである。

前川 守（まえかわ まもる）