

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 (5)

流通科学研究所 副所長 (元内閣府審議官)

前川 守

今回から、経済財政諮問会議本体の説明に入る。

(8) 経済財政諮問会議の所掌事務

会議の所掌事務は、内閣府設置法（以下、設置法）第十九条第1項に3号に分けて規定されている。

①一号 内閣総理大臣の諮問に応じて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その他の経済財政政策（第四条第1項第一号から第三号までに掲げる事項について講じられる政策をいう。以下同じ。）に関する重要事項について調査審議すること。

i) 本号の趣旨

本号は、経済財政諮問会議の中心的所掌事務を規定したものである。「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」は中央省庁等改革基本法第六条に定める「国政に関する基本方針」に該当するものであるから、最終的な企画立案権は内閣官房にあり内閣府にはないが、経済財政諮問会議は、所掌事務の筆頭として調査審議するということである。現在、審議事項の代表となっている「骨太方針」は、「経済全般の運営の基本方針」に該当する。

また、経済財政諮問会議の事務局機能を担う内閣府の経済財政関係の政策統括官部局¹は、その経済財政政策に関する専門能力と恒常的な組織を活用して、骨太方針や予算編成の基本方針等の「国政に関する基本方針」の検討や案文作成、政府部内の調整を行い、最終的な閣議請議は企画立案権を持つ内閣官房と共同で行っている。

以上の事項以外の経済財政政策に関する重要事項として立法時に想定されていたものとしては、政府経済見通し、経済対策、中長期の経済展望、経済計画、公共投資基本計画、サミット対処方針（経済部分）、OECD閣僚理事会対処方針、ODA大綱、ODA中期政

策などがあった。何れも経済企画庁が扱っていた経済政策であるが、実際に経済財政諮問会議で議論されているのは、前三者ぐらいである。

ii) 諮問者である内閣総理大臣の性格

経済財政諮問会議に対し、内閣総理大臣は各種の諮問を行うが、その場合の内閣総理大臣の性格は、諮問事項の内容に応じて異なる。

イ. 内閣法第四条第2項に定める「内閣の重要政策に関する基本的な方針」（予算編成の基本方針等）の諮問の場合は、当該の基本的な方針の企画立案を所掌する内閣官房の主任の大臣としての内閣総理大臣（内閣法第二十六条第1項）。

ロ. 内閣府の所掌に属する経済財政政策についての諮問の場合は、内閣府の主任の大臣としての内閣総理大臣。

iii) 経済財政諮問会議の調査審議事項の性格

内閣府の所掌事務については、第四条第1項の内閣補助事務と第3項の分担管理事務と分けて考えることが重要であるとESR No.26第1部(5)①i)で説明したが、経済財政諮問会議では、これらに分けて所掌事務は規定していない。

これは、経済財政諮問会議等の重要政策に関する会議は、基本的に内閣補助事務を扱う機関であること（ESR No.28第1部(7)①iii)）に加え、経済財政諮問会議は、専門的な立場から諮問された事項について誠実に審議し、諮問権者に答申することが求められていることと関係する。答申内容が内閣補助事務に係るものか、分担管理事務に係るものかは、答申内容を受けて各府省が事務を遂行する段階になって意味のあることであり、経済財政諮問会議の審議過程においては、これを分ける実質の意味合いは薄いと判断されたからである。意見を述べる場合も同様の考え方である。

②二号 内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて全国総合開発計画その他の経済財政政策に関連する重要事項について、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。

i) 本号の趣旨

ESR No.25第1部(2) 経済財政諮問会議の必要性、で述べたように、複雑性を増している行政課題に総合的・戦略的に対応することが求められ、経済政策自体

1 経済財政諮問会議令第四条「会議の庶務は、内閣府本府に置かれる政策統括官が処理する。」

のみならず経済政策関連事項についても「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」ために、経済財政諮問会議で調査審議することとされた。

これにより、経済財政諮問会議は、社会保障、社会資本、教育、農林水産業、環境等の広範な政策を、経済全般の見地であれば審議できることになった。

ii) 諮問者

一号の「国政に関する基本方針」は、企画立案権を持つのは内閣総理大臣であるので、諮問者は内閣総理大臣のみであった。二号については、内閣府が所管する経済財政政策関連事項については内閣総理大臣から、内閣府所管事項以外であれば当該事項所管の関係各大臣から諮問することになる。また、内閣総理大臣は、各大臣所管の事項に関しても、経済財政諮問会議における調査審議が必要と判断する場合には、内閣の首長として所管大臣に指示をして所管大臣から諮問させることが考えられる。

iii) 「全国総合開発計画」の例示

行革会議最終報告（P19）では、経済財政諮問会議の任務として「上記のほか、国政上重要な個別事項に係る政策についての政府全体の一貫性、整合性の確保。例えば、社会資本の総合的な整備計画など。」とされ、中央省庁等改革基本法別表1では、「政府全体としての政策の一貫性及び整合性を確保するため、社会資本の総合的な整備計画その他の経済財政政策に関連する重要な事項」とされた。

そうすると、「社会資本の総合的な整備計画」とは何か、ということになる。「全国総合開発計画」がこれに当たることについては、異論はなかった。昭和25年制定の全国総合開発計画法に基づき、国土の利用、開発及び保全に関する総合かつ基本的な計画であり、新幹線、高速道路、国際空港、重要港湾等の交通インフラの整備について、具体的な路線や箇所も定めた計画であり、まさに社会資本の総合的な整備計画であった。

議論があったのは、道路整備五箇年計画、下水道整備七箇年計画等の個別社会資本整備計画²であった。個別社会資本整備計画も審議対象にすべきという意見もあったが、「社会資本の総合的な整備計画」ではないと整理にされ、個別社会資本整備計画を経済財政諮問会議の審議対象にするかどうかは、その時々内閣

の判断にゆだねられることとなった。

また、全国総合開発計画法は平成17年に国土形成計画法に全面改正され、計画の名称も国土形成計画になったため、内閣府設置法の該当箇所の例示も、国土形成計画と改正されている。なお、全国総合開発計画は、平成10年3月閣議決定の「21世紀の国土のグランドデザイン（五全総）」が最後となったので、平成13年1月発足の経済財政諮問会議では一度も審議されなかった。その後、平成19年7月の国土形成計画、平成27年8月の第2次国土形成計画の策定の際には、経済財政諮問会議で審議が行われている。

③三号 前二号に規定する重要事項に関し、それぞれ当該各号に規定する大臣に意見を述べること。

i) 本号の趣旨

一号及び二号では、諮問を受けて初めて調査審議が出来るとなっているが、本号により、諮問がない場合でも、経済財政諮問会議自身の判断で、調査審議し、意見を内閣総理大臣及び関係各大臣に述べる事が出来ることを規定したものである。

政策判断に寄与する合議制機関の事務としては当然であるが、本号の規定により経済財政諮問会議の審議案件の自由度は、格段に増すことになる。意見を述べる対象は、内閣府設置法第四条第1項に規定する内閣補助事務に限定されず、同条第3項に規定する分担管理事務や各省大臣が所管する分担管理事務も含まれる。

ii) 第十九条第4項との関係

4 会議は、経済財政政策担当大臣が掌理する事務に係る第1項第一号に規定する重要事項に関し、経済財政政策担当大臣に意見を述べる事ができる。

諮問者として、第十九条第1項第一号では内閣総理大臣、同項第二号で内閣総理大臣又は関係各大臣が規定されており、これを受けた形で、同項第三号で「内閣総理大臣又は関係各大臣に意見を述べること」が、規定されている。

経済財政政策担当大臣については、本条第2項において、その掌理する事項について、「会議に諮問することができる。」とされており、これを受けた形で、本項において、経済財政諮問会議は、経済財政政策担当大臣に対して、「意見を述べること」を規定したものであり、意味内容は第1項第三号と同じである。

2 個別社会資本整備計画としては、当時この2本の他に、土地改良長期計画、漁港整備長期計画、沿岸漁場整備開発計画、住宅建設五箇年計画、港湾整備七箇年計画、空港整備七箇年計画、廃棄物処理施設整備計画、都市公園等整備七箇年計画、特定交通安全施設等整備事業七箇年計画、海岸事業七箇年計画、森林整備事業計画、治山事業七箇年計画、治水事業七箇年計画、急傾斜地崩壊対策事業五箇年計画があり、計16本であった。

(9) 経済財政諮問会議の議員

議員の数、議員構成、民間議員比率等は、経済財政諮問会議の特徴的なところであり、詳細に説明する。

①議員の定数

第二十条 会議は、議長及び議員十人以内をもって組織する。

i) 本条の趣旨

通常の審議会の定数は20名以内となっているが、経済財政諮問会議は10名という少人数になっている。

これは、会議における実質的な議論の確保のためには、議員の数を相当程度限定することが有効との考え方による。また、経済財政政策は、科学技術政策ほどは専門分野が細分化されていないので、総合科学技術会議よりも更に議員数を絞り込めるとされた。

このため、常時出席する国務大臣の議員は極力限定し、議題によって出席が必要となる国務大臣は臨時に出席させればよいという第二十二条第2項の臨時議員の規定とセットで、10名という少人数とされている。

ii) 10人以内となった経緯

内閣総理大臣のリーダーシップを支える実質的な議論を機動的に行うためには、議員数は極力少数にすべきという意見は、設置法案作成段階での中央省庁等改革推進本部顧問会議の審議過程で、強く出てきたものである。この顧問会議は、中央省庁等改革基本法に基づいて作成される新府省設置法案等に関する重要事項を審議し、本部長である内閣総理大臣に意見を述べるために設置され、10名の顧問³が任命されていた。平成10年6月から平成13年4月まで21回開催され、ほぼ毎回、内閣総理大臣、官房長官、行革担当大臣、官房副長官（3人）が出席し、1時間半から2時間行われ、行革会議最終報告（平成9年12月）の提言が、関連法案にしっかり生かされているかをチェックする御意見番的な会議であり、かなり強力な会議であった。

具体的に、第7回顧問会議（平成10年10月30日）、第11回顧問会議（平成11年2月24日）において、複数の顧問（西崎、高原、石原、山口）から、「常時出席する大臣は極力限定すべき」という意見があった。

事務的に必要な大臣を積み上げていくと、経済財政政策担当大臣、財務大臣、経済産業大臣はどうしても必要、内閣府及び内閣官房の事務統括者の内閣官房長

官も必要、地方財政担当の総務大臣も必要、経済財政諮問会議設置の大きな理由となった社会保障担当の厚生労働大臣も必要等、これで大臣は6人。日銀総裁を加えると7人、民間議員比率は二分の一とされていたので、議員総数は14人、切りのいいところで、議員定数は15名というのが有力案であった。

しかしながら、顧問会議メンバーから、「実質的議論を確保するためには10名」という厳しい意見があったこと等を踏まえ、10名となったものである。

②議員の範囲：設置法第22条第1項

第二十二条 議員は、以下に掲げる者をもって充てる。

- 一 内閣官房長官
- 二 経済財政政策担当大臣
- 三 各省大臣のうちから、内閣総理大臣が指定する者
- 四 法律で国務大臣をもってその長に充てることとされている委員会の長及び庁の長のうちから、内閣総理大臣が指定する者
- 五 前二号に定めるもののほか、関係する国の行政機関の長のうちから、内閣総理大臣が指定する者
- 六 関係機関（国の行政機関を除く。）の長のうちから、内閣総理大臣が任命する者
- 七 経済又は財政に関する政策について優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する者

i) 本項各号の意味

経済財政諮問会議の構成員は、行革会議最終報告、中央省庁等改革基本法では、内閣総理大臣の他、担当大臣、関係機関の長、学識経験者となっていた。最終的に7つの号に整理したのは以下の考え方による。

○一号：内閣官房長官

経済財政政策は、内閣が行う国政の基本方針の重要な分野であるため、内閣の番頭役、調整役の内閣官房長官の参加が必要。

また、国政の基本方針の最終的な企画立案権は内閣官房にあるため、内閣官房の事務統括者（内閣法第十三条第3項）である内閣官房長官の参加が必要。

○二号：経済財政政策担当大臣

経済財政政策担当大臣は、内閣総理大臣が内閣府設置法第九条第1項に基づき、特に必要がある場合に設

3 10名の顧問は以下の通り。肩書は当時のもの。今井敬（座長、経団連会長）、石原信雄（前内閣官房副長官）、小池唯夫（日本新聞協会会長）、堺屋太一（作家）、佐藤幸治（京都大学法学部教授）、高原須美子（経済評論家）、得本輝人（連合副会長）、西崎哲郎（元共同通信国際局長）、藤田宙靖（東北大学法学部教授）、山口信夫（東京商工会議所副会頭）

置するものであるから、設置されている場合には、当然に議員となるものである。

○三号：内閣総理大臣が指定する各省大臣

第二十条で議員数が10人以内とされたため、各省大臣からの議員をどの大臣にするか、規定振りはどうするかは、設置法案作成時に苦慮したところである。

10人のうち約半数を民間議員にしなければならないので、それ以外は最大でも6人、日銀総裁は必ず入れなければならないから、大臣は最大で5人。一号と二号で内閣官房長官と経済財政政策担当大臣としたので、残りは3人。前述のように、それまでの経緯から、経済財政諮問会議に参加させたい大臣は、財務大臣、経済産業大臣、総務大臣、厚生労働大臣の4人であったので、1人分足りない。

虚心坦懐に考えれば、厚生労働大臣が所管する社会保障は確かに歳出の最大項目であり、今後の経済財政政策を考える際の最重要課題であるが、経済財政諮問会議の全ての議題に厚生労働大臣が参加しなければならないか、と考えると、全てとは言えない。従って、常時参加の大臣は、官房長官と担当大臣の他は、財務大臣、経産大臣、総務大臣の3人として、厚労大臣は臨時議員として参加するというのが、議員10人以内という制限の下では、一番素直な構成である。

しかしながら、それまで経済対策等が大蔵、通産、経企の三大臣（スリーMという語句も省庁内ではあった）で策定されていたのを、今後はより総合的、戦略的に検討するとした場合、厚労大臣はその象徴であり、財務、総務、経産の3大臣は法文上明記して、厚労大臣は明記せずに臨時議員で処遇するというのも拙い、とされた。また、大臣の議員（5人）を全員法定して、時の総理の考えによって選定する大臣が1人もいないのは、総理のリーダーシップを重視する経済財政諮問会議としていかなものか、という意見もあった。

そこで、最小限必要な大臣の中でも特に必要な大臣を議員として明記して、それ以外の大臣議員は、その時々々の総理のお考えに任せる、という書き振りにすることにした。そうすると次は、最小限必要な大臣の中でも特に必要な大臣はだれかということになる。経済財政諮問会議なのだから、経済財政政策担当大臣以外では、財務大臣というのが、素直な考え方であり、官房長官、担当大臣、財務大臣の3大臣を書いて、残りの2大臣は時の総理に任せる、というのが当初案だった。ところが、財務大臣は国の財政は所管している

が、地方の財政は総務大臣の所管であり、財務大臣を明記するなら総務大臣も明記すべきという意見と、通商産業大臣の時代ならともかく、経済産業大臣となって経済財政諮問会議の大臣議員に明記されないなど有り得ないという意見が出て、收拾がつかない。

そこで、やむなく財務大臣も明記せず、大臣議員で明記するのは、議長代理にも成り得る内閣官房長官と経済財政政策担当大臣の2人とし、残りの3人は、総理の指名に任せる、要するに財務大臣ですら明記しないのだから、総務大臣も経産大臣も明記はあきらめろ、ということでやっと関係者が納得した。

以上のような議論の経緯から、この三号は、財務大臣、総務大臣、経済産業大臣が指名されるであろうことを想定して書かれているのである。

○四号：内閣総理大臣が指定する、委員会及び庁の長である国務大臣

中央省庁改革では、行政事務は各省で分担管理することとされたため、まず三号で各省の長である国務大臣を掲げた。

国務大臣を長とする行政機関は、この他に内閣府に置かれる国家公安委員会と防衛庁があったため（その後、防衛庁は平成19年1月に防衛省に昇格）、両機関の長である国務大臣も、内閣総理大臣が必要と考える場合は、議員に指定できることとした。ただし、両機関は、その所掌事務の性質上経済財政政策とは関係が薄く、国家公安委員長及び防衛庁長官が指定される可能性は、他の国務大臣に比べて低いと想定される。

なお、金融庁担当大臣や消費者庁担当大臣は各機関の長ではないので（それぞれ金融庁長官、消費者庁長官が長である）、第1項四号では議員になることは出来ない。行政機関の長ではない国務大臣は、第二十二條第2項に定める臨時議員として、経済財政諮問会議に参加することは出来る。

○五号：内閣総理大臣が指定する、その他の国の行政機関の長

国務大臣を長としない国の行政機関の長を、議員として指定できる対象にする規定である。「国の行政機関」の範囲は、外局の他に、特別の機関、施設等機関、審議会も含まれ、かなり広い。立案時に可能性があるかと想定されたものとして、公正取引委員会委員長があった。（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）