

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 (6)

流通科学研究所 副所長(元内閣府審議官)

前川 守

今回は、経済財政諮問会議の議員の具体的説明の続きから述べる。

②議員の範囲：内閣府設置法第22条第1項

(前号の続き)

○六号：内閣総理大臣が任命する、関係機関（国の行政機関を除く。）の長

国の行政機関以外の関係機関の長を、議員として任命できる対象にするものである。

政府系金融機関等特殊法人の長も、この号の対象となるが、立案時に最も想定されたのは日本銀行（以下、日銀）総裁である。想定されていたというより、日銀総裁が経済財政諮問会議の議員となることは、不可欠と考えられていた。これは内閣府設置法立案時に、日本経済は既にデフレ状況となっており、デフレ対応のためには財政政策と金融政策の連携が必要であったからである。また、1997年の日本銀行法（以下、日銀法）の全面改正により日銀の政府からの独立性は一段と高まっていたが、一方で政府の経済政策と整合性を図ることも日銀法上に規定¹されており、政府の経済財政政策の最高の議論の場である経済財政諮問会議の議員に日銀総裁がなり、政府と日銀の意思疎通を図ることは有用と思われた²。

○七号：内閣総理大臣が任命する、経済又は財政政策について優れた識見を有する者

本号は、中央省庁等改革基本法等で経済財政諮問会議の構成員として規定されていた学識経験者³の議員を規定したものである。経済財政諮問会議設置後は、「民間議員」と称される者である。

特に、ESR No.25 (2) 経済財政諮問会議の必要性

で述べたように、我が国の経済政策策定における総合性・戦略性を確保するためには、官民の知恵を結集させることが必要とされ、民間議員に対する期待は大きかった。

経済財政諮問会議は、経済全般に関する運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針等、我が国の経済財政政策に関し、最重要な事項について審議する場であり、当然ある一定以上のレベルの審議が要請されるため、「優れた識見を有する者」と限定をかけている。また、本号では優れた識見を有する分野を「経済又は財政に関する政策」としているが、これは経済財政諮問会議の審議内容と最も関係が深い分野だからである。

また、経済財政諮問会議の学識経験者議員としては、それまでの審議会等の合議制機関ではよく見られた、経済団体、労働団体、消費者団体、マスコミ等のいわゆる団体代表を議員とすることは想定しておらず、あくまでも当該個人の持つ「経済又は財政に関する政策についての優れた識見」により選定されるということである。これは団体代表の場合は、その団体の利害の範囲内でしか意見が表明されないことがままあったからである。このため、経済財政諮問会議の議員名簿の民間議員の肩書には、〇〇会社会長等としか記載されておらず、経団連会長等の団体名は記載されていない。

経済財政諮問会議は、内閣府設置法（以下、設置法）第19条第1項第2号で規定するように、国土形成計画等経済財政政策分野以外の事項も審議対象としているが、それらの事項についてもあくまでも「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」に審議することから、経済財政政策に関する有識者がいれば十分ということになる。もし、それ以外の分野の専門家が必要な場合は、設置法第24条に基づいて協力を依頼することになるが、これらの協力者は当然ながら議決権は持たない。

なお、本号において「経済又は財政に関する政策」として、「経済財政政策」と記述しなかったのは、経済財政政策という言葉は内閣府設置法で初めて使用した文言であり、この分野の政策を専門とする者を特定

1 日銀法第四条「日本銀行は、その行う通貨及び金融の調節が経済政策の一環をなすものであることを踏まえ、それが政府の経済政策の基本方針と整合的なものとなるよう、常に政府と連絡を密にし、十分な意思疎通を図らなければならない。」

2 日銀の独立性との関係から、2001年1月の経済財政諮問会議の発足時には、日銀総裁が議員になるべきか否かという議論が日銀内部であったが、発足後はそのような議論はなくなった。

3 基本法別表第一では、経済財政諮問会議の構成員は、次の4者が規定されていた。一 内閣総理大臣、二 第十一条第一項の担当大臣（内閣府特命担当大臣を指す）その他関係する国務大臣、三 関係機関の長、四 学識経験を有する者

するのが難しいという実情があったために、既存の学問分野を表す文言を用いたものである。

ii) 六号及び七号の議員が「指定」ではなく「任命」となっている理由

経済財政諮問会議は、設置法で新たに規定された合議制機関である「重要政策に関する会議」という国の行政機関の1つであり、その構成員は国家公務員とする必要がある。これは従前からの審議会と同様である。

経済財政諮問会議や通常の審議会といった合議制機関の構成員（議員、委員）を国家公務員とする必要性のうち大きなものは、国家公務員法を適用して、守秘義務を課すことにある。国の政策の重要部分も審議対象とするため、何ら守秘義務のかかっていない構成員であると提出できる資料に限界がある等から、十分な審議が出来ないおそれがあるため、国家公務員とするのである。守秘義務の法令根拠は、一般職については国家公務員法第百条⁴である。国務大臣等の特別職には国家公務員法は適用されず⁵、守秘義務の法令根拠は、明治20年勅令39号の官吏服務規律第四条⁶となる。未だに明治時代の勅令が根拠ということは軽い驚きかもしれないが、これが日本の法制度である。

第二十二条柱書で、「議員は次に掲げる者をもって充てる。」となっており、既に特別職、一般職を問わず国家公務員に任命されている三号、四号、五号に規定する者については、新たに国家公務員に任命する必要はなく、「指定」すればよい。これに対し、六号及び七号に規定する者は、国家公務員ではないので、国家公務員（一般職）とする「任命」行為が必要となる。

iii) 「職名」で指定することの意味

三号、四号及び五号では、内閣総理大臣が経済財政諮問会議の構成員に国務大臣等を「職名」で「指定」という考え方に立っている。合議制機関である経済財政諮問会議の構成員としての国務大臣とは、行政事務を分担管理している各省の長たる資格における各国務大臣である。分担管理している行政事務の内容により経済財政諮問会議に参加する必要性が発生するという考え方から、職名指定となっている。

このことの効果としては、一度〇〇大臣を経済財政諮問会議の議員に指定すれば、内閣交代や改造等で〇

〇大臣がA氏からB氏に代わった際に、新たに指定行為を行わなくても、A氏からB氏への継承が行われるということである。このため、〇〇大臣ではなく△△大臣を議員にしたいと内閣総理大臣が判断した場合は、〇〇大臣への指定を取り消し、△△大臣を新たに議員として指定すればよい。

iv) 一号から七号の議員は必ず指定又は任命されている必要があるのか

結論から言えば、必要はない。現に、その後の経済財政諮問会議では、四号と五号の議員はいたことがない。これを整理すると以下のようになる。

イ. 第二十二条第1項各号は、経済財政諮問会議の議員をカテゴリー別に列記したものである。一号の内閣官房長官は必ず議員となる。二号の経済財政政策担当大臣は、置かれている場合は必ず議員となる。

ロ. 三号から七号までの者は、内閣総理大臣からの指定又は任命があつて初めて議員となるものであり、指定又は任命するかどうかは内閣総理大臣に任されている。

ハ. 七号の議員（民間議員）については、第3項で議員総数の十分の四未満であつてはならないと規定されているので、一定割合以上の数の議員が任命されていなければならない。

ニ. 以上のように、三号から六号までの議員については、指定又は任命されていない場合でも、法制上は問題ない。

③臨時議員：設置法第22条第2項

第二十二条

2 議長は、必要があると認めるときは、第二十条及び前項の規定にかかわらず、前項第一号から第四号までに掲げる議員である国務大臣以外の国務大臣を、議案を限って、議員として、臨時に会議に参加させることができる。

i) 本項の趣旨

ESR No.29 (9) ①議員の定数、で述べたように、経済財政諮問会議では実質的な議論を確保するために、常時出席する国務大臣の議員は極力限定し、会議

4 国家公務員法第百条「職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後といえども同様とする。」

5 国家公務員法第二条第4項「この法律の規定は、一般職に属するすべての職（以下その職を官職といい、その職を占める者を職員という。）に、これを適用する。〔以下略〕人事院は、ある職が、国家公務員の職に属するかどうか及び本条に規定する一般職に属するか特別職に属するかを決定する権限を有する。」第5項「この法律の規定は、この法律の改正法律により、別段の定がなされない限り、特別職に属する職には、これを適用しない。」

6 官吏服務規律第四条「官吏ハ己ノ職務ニ關スルト又ハ他ノ官吏ヨリ聞知シタルトヲ問ハスノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス其職ヲ退ク後ニ於テモ亦同様トス」

全体の定数を10名以内という少人数としている。

しかしながら、審議事項によっては、10名という総数を超えて、その事項を所管する省の長又は担当大臣である国務大臣が参加することが必要であるため、臨時議員の規定を置くことにしたものである。すなわち、本項の臨時議員の規定と第二十条の定数10名以内の規定はセットなのである。

規定振りは、かつての科学技術会議設置法第六条第2項⁷に倣ったものである。

ii) 臨時議員の性格、権能

臨時議員は、常時参加する議員と異なり、特定の事項についてのみ審議に参加するものである。従って、常時参加する議員とは明確に区別して、条文中にあるように「議案を限って」参加させることとした。

しかしながら、「議案を限って」、「臨時に会議に参加する」者であっても、当該議案に関しては条文中に明記したように「議員として」参加するものであるから、当該議案に関する議決権等の権能については、第1項に規定する常時参加する議員と何ら違いはない。

iii) 現実の運用

その後の経済財政諮問会議の実際の運用を見ると、臨時議員がいない会議の方が少なく、ほとんどの会議に臨時議員の出席がみられる。一番多いのは、やはり厚生労働大臣である。次に国土交通大臣、その次が文部科学大臣、農林水産大臣、省庁の長ではない内閣府の特命担当大臣では、地方創生担当大臣、IT政策担当大臣等が臨時議員として出席している。

議事概要等で一般にも明確になっているが、司会の経済財政担当大臣が、「次の議題は〇〇について」と紹介した後に、「ここからは□□大臣にも参加いただく」と発言して、当該議案に関する臨時議員であることを明確にしている。議事概要や議事録の出席議員の箇所には、議員の次に臨時議員として掲載されている。

なお、国会審議等でごくまれに大臣が出席できず副大臣が出席することがあるが、副大臣は議員も臨時議員でもないため、議決権等議員の権能は持っていない。大臣が海外出張の場合は、事務代理の大臣が正式に任命されているので、事務代理の大臣は、議員として出席できる。

④民間議員の一定割合の確保：設置法第22条第3項

第二十二條

3 第1項第七号に掲げる議員の数は、同項各号に掲げる議員の総数の十分の四未満であってはならない。

i) 本項の趣旨

いわゆる学識経験者の構成員を一定割合以上とする規定というのは、それまでの合議制機関では珍しい規定であり、経済財政諮問会議の特徴の1つである。

ESR No.25 (2) 経済財政諮問会議の必要性③官民の知恵の結集、で述べたように、政策課題の複雑化、専門化に対応するためには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とされ、そのような民間議員の比率を相当程度確保することが必要とされた。

ii) 比率の考え方

ESR No.29 (9) 経済財政諮問会議の議員①議員の定数 ii) 10人以内となった経緯、と同様に、中央省庁等改革推進本部顧問会議での審議で、「民間有識者の意見を十分反映させるという本会議の性格から、民間有識者を全体の半分程度とすべき」という意見⁸を踏まえ、「半分程度」ということから、「十分の四未満であってはならない」としたものである。

条文の規定振りにについては、数少ない先例であるかつての男女共同参画審議会設置法第3条第2項にある委員数の性別に関する「男女いずれかの一方の委員の数は、委員の総数の十分の四未満であってはならない。」という規定を参考にして、「〇〇以上でなければならない」ではなく「〇〇未満であってはならない」という表現ふりとされた。

この比率の計算の分母は、第1項各号に掲げる議員の総数であり、第2項による臨時議員は総数に入らない。従って、分母は最大で10人であり、この場合、民間議員は4人未満であってはならない、すなわち4人以上でなければならないということになる。

このため、国務大臣の議員は、内閣官房長官と経済財政政策担当大臣の2人とし、それ以外の大員議員は全て臨時議員として、日銀総裁1名に民間議員7人とすることも、法制上は可能である。

7 科学技術会議設置法第六条第2項「議長は、第四条及び前項の規定にかかわらず、必要があると認めるときは、関係の国務大臣を、議員として、臨時に会議に参加させることができる。」

8 第7回顧問会議（平成10年10月30日）の（資料3）内閣府の合議制機関には、基本的考え方及び論点として、「国務大臣以外の学識経験者等の数を全体の1/2に近い程度とすることが望ましいという点、を考慮するものとする。」と記述されていた。

しかしながら立案時の考え方は、経済財政政策の基本という国政の基本方針を審議する会議の構成としては、その過半数は行政の責任者である国務大臣とするのが望ましいというものであり、現在の10名の議員の内訳としては、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣に加えて、総理指名の国務大臣3人（財務大臣、経済産業大臣、総務大臣）で国務大臣議員は5人とちょうど半数、そして日銀総裁1人、民間議員4人となっているのである。

なお、現在、経済財政諮問会議の民間議員4人の構成は経済学者2人、企業経営者2人となっているが、この構成については内閣府設置法立案時には全く議論されておらず、経済財政諮問会議設置時に議論された結果を踏襲しているものである。

⑤常勤か非常勤か

第二十二条

4 第1項第五号から第七号までに掲げる議員は、非常勤とする。

i) 本項の趣旨

一号から四号の議員は国務大臣であるので、特別職国家公務員である。特別職公務員には、特別職の職員の給与に関する法律、国会職員法等の個別の法律はあるが、一般職国家公務員における国家公務員法のような常勤・非常勤について通則的に定める法律がない。つまり、特別職については、常勤・非常勤を厳格に区別する意義はないと考えられているのである。

従って本項は、一号から四号の議員については、常勤・非常勤について規定する必要はないが、五号から七号の議員については規定する必要があるので設けられた項である。なお、五号の議員（国務大臣以外の国の行政機関の長）については、公正取引委員会委員長等の特別職の者もいるが、一般職の者もいるので本項の対象となっている。

ii) 本項の狙い

本項が対象とする五号と六号の議員は、その条文からも他に常勤の職があることが前提となっているので、経済財政諮問会議の議員は非常勤職であるのは、当然である。

問題は七号の議員、いわゆる民間議員を非常勤とするか常勤とするかである。民間議員の全員ではなくても何人かは常勤とすべき、という意見もあった。内閣の経済財政政策の根幹を審議する会議であるから、常

勤として、経済財政諮問会議の職務に専念させるべきという考え方である。同じ重要政策に関する会議であり同じ内閣府設置法が根拠法の総合科学技術会議は、その前身の科学技術会議時代から民間議員には常勤の議員がいるということもあり、経済財政諮問会議でも常勤の民間議員を置くべきという意見もあった。

しかしながら、結論として経済財政諮問会議の民間議員は全員非常勤となった。その理由は、常勤となると、経済財政諮問会議に専念ということになるので、必然的に他の職との兼任が出来ないということが問題になったためである。経済財政諮問会議の民間議員は、会議設置の必要性の主眼の一つである官民の知恵の結集の象徴として、第一線の企業経営者、エコノミスト、大学教授等が想定されていた。それらの者はいわば現代日本において引く手あまたの者であり、そういう者に他の全ての職を辞して経済財政諮問会議の民間議員に就任してください、ということは現実問題としてかなり無理があると判断されたからである。それは給与のこと一つを考えても、明らかである。常勤議員として支払える給与には限度があり、その水準では第一線の者は来てくれないだろうということである。また、経済財政諮問会議民間議員の本来の目的からも、むしろ第一線の企業経営やエコノミスト等の職に留まり、そこで得た情報や知識を経済財政諮問会議の審議に活用してもらうことが有用と思われた。

このような理由から、七号の議員（民間議員）は全員非常勤とされたのである。その後の、実際に民間議員となった人々を見れば、日本有数の大企業の経営者、経済団体の会長、民間シンクタンクの会長、兼職がいくつもある大学教授（中央省庁改革の一環で、かつての国立大学が国立大学法人となり、大学教授も兼職が可能になった）等であり、兼職が禁じられる常勤議員ではこれらの人々はとても経済財政諮問会議の議員になることは出来なかったと考えられる。

なお、非常勤でも一般職の国家公務員であるので、前述のように守秘義務は課される。しかしながら、非常勤であるので営利企業の役員等の兼業制限はかからない（人事院規則14-8第6項等）。また、経済財政諮問会議の議員は、顧問、参与、委員等の諮問的非常勤職員であるので、政治的行為の制限もかからない（人事院規則14-7第1項）。（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）