

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 (7)

流通科学研究所 副所長(元内閣府審議官)

前川 守

今回も、(9) 経済財政諮問会議の議員、に関する説明の続きから述べる。

⑥議員の任期

第二十三条 前条第1項第六号及び第七号に掲げる議員の任期は、二年とする。ただし、補欠の議員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 前項の議員は、再任されることができる。

i) 第六号及び第七号の議員のみに任期を定める理由

内閣府設置法(以下、「設置法」という。)第二十二條第1項第一号～五号に定める議員は、既に特別職又は一般職の国家公務員に任命されている者を、「職名」で指定している。職名指定であるから、個人の資質により指定されるのではなく、例えば〇〇大臣という所掌する行政事務の職務内容により経済財政諮問会議の議員となっているのであるから、当該職務が会議で必要とされる限りは議員であるべきであり、特に任期を設ける必要はない。

これに対し第六号及び第七号は、国家公務員でない者を、経済財政諮問会議の議員という非常勤の一般職国家公務員に任命するものである。従って、任期が定められていない場合は、本人が辞任を申し出ない限り同一個人がいつまでも議員を続けることになり、これは他の合議制機関の構成員の扱いと比べても余りに均衡を欠くことになるため、任期を定めている。

任期の期間は、審議会の委員等の通常例に倣い「2年」とした。補欠の議員の任期についても、通常例に倣ったものである。

ii) 内閣総理大臣が交代した場合は、任期途中でも民間議員は交代させるべきではないか、という考え方について

イ. 経済財政諮問会議の民間議員は時の総理のプレーン的な性格が強いことから、内閣総理大臣が

交代する場合は民間議員も交代するようにすべきという意見は強かった。

ロ. 同様の例としては、内閣総理大臣の交代と同時に交代することが法律上定められた職である国務大臣¹、副大臣²、大臣政務官³がある。このように、民間議員も内閣総辞職と同時にその地位を失うのが総理のプレーンの在り方という理屈である。

ハ. しかしながら、設置法の条文では、民間議員は「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」としか規定されておらず、内閣総理大臣のプレーンの性格は一切規定されていない。そのような民間議員を、政治任命の特別職である国務大臣、副大臣、大臣政務官と同様に見做して、内閣総理大臣の交代と同時に交代することを法律上規定することは、無理となったのである。

加えて次のような論理もあった。内閣府の職制は、内閣府の長が内閣総理大臣、次に内閣官房長官、特命担当大臣、その次に副大臣、大臣政務官(ここまでが特別職)で、その次が一般職の事務次官、内閣府審議官、それから政策統括官等の局長級…となっていく。民間議員は非常勤の一般職であるから、事務次官等のはるか先である。内閣総理大臣が交代した場合、大臣、副大臣、大臣政務官が交代するが、事務次官以下内閣府の幹部は交代しない。従って、これらの者を飛ばして民間議員が総理とともに交代するというのは余りに均衡を欠く。

ニ. このような論理により、民間議員を内閣総理大臣の交代とともに交代することを、法律上規定することは出来ず、民間議員交代の考え方は以下のように整理された。

ホ. 民間議員のみならず、内閣官房長官と経済財政政策担当大臣以外の議員は、全て時の総理の指定又は任命によって、議員となるものである。

従って、内閣総理大臣が交代した場合に、経済財政諮問会議の議員をいかなる構成にするかは、民間議員の交代を含めて、新たな内閣総理大臣の考えに委ねるべきものであり、新総理が民間議員を交代させるべきと判断すれば交代させればよい。

iii) 民間議員交代に関する現実の運用

2001年1月6日の経済財政諮問会議発足以来2020年

1 憲法第七十条「内閣総理大臣が欠けたとき、又は衆議院総選挙の後に初めて国会の召集があったときは、内閣は、総辞職しなければならない。」

2 国家行政組織法第十六条第六項「副大臣は、内閣総辞職の場合においては、内閣総理大臣その他の国務大臣がすべてその地位を失ったときに、これと同時にその地位を失う。」

3 国家行政組織法第十七条第六項「前条第六項の規定は、大臣政務官について、これを準用する。」

10月までの間の現実の運用を見ると、上記ii)の「経済財政諮問会議の民間議員は時の総理のブレイン的な性格が強いことから、内閣総理大臣が交代する場合は民間議員も交代するようにすべき」という考え方は、活かされている。

すなわちこの20年10か月の間に、民間議員の交代は6回しかなく、うち当初の3回は、内閣の交代と共に行われており、2年間の民間議員の任期にこだわっていない。経済財政諮問会議発足当初の民間議員が、4か月の森内閣そして5年5か月の小泉内閣の間は交代せず、2006年9月の第1次安倍内閣の成立時に初めて交代が行われたことが、前例となった。その後、2回目の交代は2008年9月の麻生内閣の成立時であり、民主党政権下（2009年9月～2012年12月）では経済財政諮問会議は休会状態で民間議員は任命されておらず、3回目は第2次安倍内閣成立時であった。第2次安倍内閣は在任期間が歴代最長と長いことから、3回民間議員の交代が行われたが、任期満了時に行われたのはうち1回（2019年1月）しかない。

このことから、民間議員の交代は、内閣総理大臣の交代又は政策の大きな変更の時に行うという原則が成立していると考えられる。

なお、日銀総裁も任期2年で任命されているが、日銀総裁の交代に合わせて議員の交代が行われている。

(10) 資料提出等の要求、協力依頼

第二十四条 会議は、その所掌事務を遂行するために必要があると認めるときは、関係する審議会その他の関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

2 会議は、その所掌事務を遂行するため特に必要があると認めるときは、前項に規定する以外の者であって審議の対象となる事項に関し識見を有する者に対しても、必要な協力を依頼することができる。

i) 本条の趣旨

本条は、審議会等の根拠規定に通常設けられている関係行政機関及びその他の者に対する協力要求規定である。「資料の提出」、「意見の開陳」、「説明その他必要な協力」という例示も、通常の規定例である。

次に、通常の規定例と異なる点を2点説明する。

ii) 第1項で、関係行政機関の例として、関係審議会を明示した理由

審議会も国家行政組織法等に基づく行政機関であるので、「関係行政機関」とすれば審議会も含まれるため、別に規定しなければならない必要性はない。それを本条1項において例示として明示したのは、行政改革会議最終報告（平成9年12月）⁴等で、関連審議会との連携強化が必要とされたためである。

iii) 第2項を規定した理由

通常の審議会等の根拠規定であれば、第1項のみの規定である場合が多い。すなわち関係行政機関に対する協力要請である。

しかしながら、経済財政諮問会議は経済財政政策に加えて経済財政政策関連事項までと審議対象の範囲が極めて広いので、関係行政機関以外の者、すなわち民間の団体、大学、企業の者等に、資料の提出や説明等の協力を得ることが必要な場合が考えられるので、第2項の規定を設けたものである。

ただし、第1項では「必要がある（場合に）協力を求める」となっているのに対して、第2項では「特に必要がある（場合に）協力を依頼する」と一段慎重な規定振りとしている。また、協力を求める者についても、経済財政政策に関する高度な議論を行う本会議の性格に鑑み、「審議の対象になる事項に関し識見を有する者」という限定を付している。

iv) 協力の要求、依頼の事例

経済財政諮問会議では、議員及び臨時議員以外の者が出席して審議が行われることは極めて少ないが、最近の事例では、以下のようなものがある。

イ. 第1項の事例：平成27年第1回経済財政諮問会（1月30日）

「選択する未来」委員会会長 三村明夫

同委員会は、経済財政諮問会議の専門調査会として設けられたものであるから、三村明夫氏は広い意味で「関係行政機関の長」と解釈できる。

ロ. 第2項の事例1：平成25年第8回経済財政諮問会議（4月18日）

アライアンス・フォーラム財団代表理事 原丈人

経済財政諮問会議において、「持続的成長を実現する市場経済システムの構築にむけて」という議案を審議するに当たって、公益資本主義の研究・普及を行っている財団の代表理事である原丈人氏に資料提出と説明を依頼した。

なお、この審議を契機に、経済財政諮問会議に

4 行革会議最終報告（p20）「経済財政諮問会議の任務と重複する審議会又は審議会の任務の一部は、同会議に吸収するものとする。これに伴い、…各省に置かれる関連審議会との密接な連携を図るものとする。」

「目指すべき市場経済システムに関する専門調査会」が設置され、原氏を会長代理（会長は当時の民間議員の小林善光氏）として審議され、同年11月に報告が出された。

ハ、第2項の事例2：平成29年第3回経済財政諮問会議（3月14日）

ジョセフ・スティグリッツ コロンビア大学教授

経済財政諮問会議において、「米国等の国際経済について」という議題を審議するに当たって、2001年ノーベル経済学賞受賞者である同氏を招き、米国経済、日本経済、政府債務、グローバリゼーション等についての資料提出と説明を依頼した。

(11) 専門調査会

経済財政諮問会議の下部機関である専門調査会にも、他の合議制機関とは異なる様々な特徴がある。専門調査会については設置法上の規定はなく、第25条の規定⁵に基づき、経済財政諮問会議令で定められている。同令は全条5条の政令で、第1条と第2条が専門調査会に関する規定である。

①基本的な考え方

経済財政諮問会議は、経済財政運営に係る基本方針という国政の骨格をなす事項を扱い、内外の経済情勢の変化に迅速に対応しうる機動性が求められること等から、会議本体における調査審議を原則とすべきとされた。従来の審議会等の合議制機関では、下部機関が多段階に設置され、実質的な審議は下部機関で行われ、本体機関は下部機関の審議結果を形式的に追認するのみという例もまま見られたが、それではならぬとされたのである。特に、経済財政諮問会議は、総理の下に少数の大臣と民間有識者が集まって、我が国の経済財政運営の根幹を審議する機関であるから、その機能を下部機関に代行・分掌させることはあってはならない。このため、下部機関については極力限定的な機能とし、その設置も極力限定的なものとするのが求められた。

もちろん複雑な課題に関し、専門的な下部機関が補助的な調査審議をすることを否定するものではないが、それは経済財政諮問会議のサポート機能に止まり、会議本体の機能を代替するものであってはならない。

すなわち、経済財政政策という政策の性格から、個別分野を対象とする場合でも経済財政政策全般との関連を踏まえることが要請されるため、多くの場合は会

議本体で調査審議すべきであり、補助的な調査が必要な場合も、相当程度は本体会議で行うが、どうしても不十分な場合に限って下部機関を設置して調査を行わしめる、という考え方である。このため、下部機関や構成員の名称、所掌事務、設置方法等について、通常の審議会や他の重要政策に関する会議に比べて相当な制限が加えられている。

なお、経済財政諮問会議令は、第1条が専門委員の規定、第2条が専門調査会の規定となっており、専門調査会に属さない専門委員も可能であるが、実際には専門調査会に属さない専門委員はいない。

②専門委員

第一条 内閣総理大臣は、内閣府設置法第十九条第1項第一号及び第二号の調査審議並びに同項第三号の意見具申の前提となる特定の専門的事項を調査させるため必要があるときは、経済財政諮問会議（以下「会議」という。）の意見を聴いて、会議に専門委員を置くことができる。

2 専門委員は、当該特定の専門的事項に関し、学識経験を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する。

3 専門委員は、その者の任命に係る当該特定の専門的事項に関する調査が終了したときは、解任されるものとする。

4 専門委員は、非常勤とする。

i) 「専門委員」という名称とした理由

上記①の基本的考え方を踏まえ、本体会議のサポート機能に止まるということから、「中央省庁等改革に関する方針」（平成11年4月27日閣議決定）の「Ⅱ審議会等の整理合理化に関する基本的計画」別紙2審議会等の組織に関する指針（以下「指針」という。）で示された、通常の委員以外の3つの名称（臨時委員、特別委員、専門委員）のうち一番権能が弱く、議決権を持たない補助的委員の名称である「専門委員」としたものである。

ii) 調査対象を「前提となる特定の専門的事項」とする理由

会議本体での調査審議が原則であることから、調査対象を「前提となる」、「特定の」、「専門的事項」と3重に限定している。

イ、前提となる：会議本体の審議事項である「内閣府設置法第十九条第1項第一号及び第二号の調査審議並びに同項第三号の意見具申」そのものでは

5 内閣府設置法第二十五条「第十九条から前条までに定めるもののほか、会議の組織、所掌事務及び議その他の会議に関して必要な事項は政令で定める。」

なく、会議本体の審議事項の材料となるものを提供するという意味で、「前提となる」が用いられている。

ロ. 特定の：「特定」という用語は、「一般」、「全体」の反対の意味を表す場合が多い。縦割りでも横割りでも部分的なものであり、総合性・全体性を持つものではない、という意味である。

検討過程では「個別的」という案もあったが、規定例をみると、「複数のものを一括して扱うのではなく、個々のものの特性等に着目して別々に対応すること」という意味で使われることが多い。従って、「個別的」とした場合は、縦割的な個別の分野ごとの調査しか行えず、複数の分野横断的な計量モデルによる分析や、分野横断的アンケート調査等の手法を用いた調査は、「個別的」の範囲を越えており行うことができないと判断される懸念があったため、「個別的」という文言は用いないこととした。

ハ. 専門的事項：経済の個別の分野（財政、金融、産業、貿易、雇用等）に関する調査、または専門的手法（計量モデル、多変量解析等）を用いた調査であり、会議本体が審議する政策の選択肢の作成等の会議本体の機能を代替するような調査は行えない、という意味である。

iv) 専門委員を置く場合に「会議の意見を聴いて」とした理由

審議会等の合議制機関の専門委員については、「〇〇審議会に、専門的事項を調査させるため必要があるときは、専門委員を置くことができる。」とするのが通常例であるが、高度の機能・責務を有する経済財政諮問会議本体の主導性を確保するため、会議の意思を何らかの形で関与すべきとされた。「会議の議決により」とすると会議の意思が強く出過ぎて、任命権者である内閣総理大臣の権限を縛りかねないので、「会議の意見を聴いて」とした。

専門委員の任命権者はあくまでも内閣総理大臣であるので、会議は個別の人選に関して意見を述べるのではなく、ある特定の事項について専門委員を置く必要性に関して意見を述べるものである。

なお、総合科学技術会議、男女共同参画会議においても、専門委員を置く場合には同様に「会議の意見を聴いて」と規定されている。しかしながら、中央防災会議については、単に「中央防災会議に、専門的事項を調査察せるため、専門委員を置くことができる。」とされており「会議の意見を聴いて」とは規定されて

いない。これは、同じ重要政策に関する会議であっても、総合科学技術会議と男女共同参画会議は、前身となる会議があったにせよ新規に設置された会議体であるのに対して、中央防災会議は従来の会議体がそのまま重要政策に関する会議に移行したという出自の違いによる。

v) 他の重要政策に関する会議の下部機関との違い

各会議の審議対象の違いからも、経済財政諮問会議の下部機関が扱う範囲は限定されている。すなわち、経済財政諮問会議の専門委員の調査対象が「前提となる特定の専門的事項」となっているのに対し、他の三会議の専門委員は単に「専門的事項」（総合科学技術会議令第一条第1項、男女共同参画会議令第一条第1項、災害対策基本法第十二条第6項）とのみ規定されている。

これは、経済財政諮問会議については、補助的な調査が必要な場合でも、経済政策の持つ全般性・連鎖性等から、経済財政運営に係る基本方針との関連を踏まえて調査することが必要であり、専門調査会ではなく会議本体で調査することが望ましいとされたためである。

これに対し、他の三会議の調査審議の対象は、経済財政政策ほどには全般性・連鎖性が要請されない。総合科学技術会議は、数学・物理学・生物学等の自然科学から、人文科学・社会科学まで多種広範な分野が対象であり、中央防災会議は、災害には地震、津波、台風、土砂崩れ、噴火等様々な形態があり、また個別災害ごとの特殊性が強い、男女共同参画会議は政府のあらゆる施策が対象であることから、それぞれ下位分野が広く自律性が高いため、専門委員による補助的調査が必要となる。

また、法律上の所掌事務からも、調査審議と意見具申の経済財政諮問会議に比べ、他の三会議は以下のような所掌事務を持っているため、専門委員による補助的調査の必要性は経済財政諮問会議に比べて高いと判断された。

- ・総合科学技術会議：国家的に重要な研究開発の評価
- ・中央防災会議：防災基本計画、非常災害緊急措置計画の作成及び実施の推進
- ・男女共同参画会議：政府の施策の実施状況の監視、影響調査（以下次号）

前川 守（まえかわ まもる）