

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 (8)

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下部機関の説明の続きから述べる。

③専門調査会

第二条 会議は、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に係る調査をさせるため、その議決により、専門調査会を置くことができる。

2 専門調査会に属すべき者は、専門委員のうちから、議長が指名する。ただし、議長は、必要があると認める場合は、専門調査会に属すべき者として議員を指名することができる。

3 専門調査会は、その設置に係る調査が終了したときは、廃止されるものとする。

i)「専門調査会」という名称とした理由

「審議会等の整理合理化に関する基本計画」(平成11年4月27日閣議決定)中の別紙2審議会等の組織に関する指針(以下「指針」という)によれば、審議会等の下部機関の名称は、分科会、部会等とされている。

一方、ESR No.31(11)専門調査会①基本的考え方で述べたように、専門調査会は、経済財政諮問会議本体の機能を代行・分掌することは出来ず、補助的な調査を行うものである。

しかるに、「指針」によれば、「諮問権者の同意を得て、あらかじめ総会の定めにより、分科会、部会の結論をもって審議会等の意思決定とすることができる」とされていることから、経済財政諮問会議の下部機関の名称としてはふさわしくない。なお、分科会と部会の違いは、分科会は審議事項のまとまりが大きく独立性が高い場合、部会は審議事項のまとまりが大きい場合あるいは独立性が高くない場合、である。

そこで、経済財政諮問会議の調査審議に資する補助的な専門調査を行う専門調査員の集まりという性格を素直に表すものとして「専門調査会」とした。名称の

前例としては、文化財保護審議会の下部機関の例¹があった。

ii) 専門調査会の設置に種々の制限を付した理由

経済財政諮問会議本体における調査審議を原則とすべきであり、専門調査会は会議のコントロールの下で会議の調査審議に資する補助的な調査を行うというサポート機能に止まるものである趣旨を一層明確にするために、専門委員と同様に、以下の制限を付したものである。

- ・「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の前提となる」
- ・「特定の専門的事項」
- ・「その議決により」

通例の「その定めるところにより」ではなく、「その議決により」としたのは、例えば「下部機関設置規則」を経済財政諮問会議で定め、実際の設置は会議に諮ることなく行う、というような事態を防ぐために、「その議決により」としたものである。規定の前例としても、都市計画中央審議会、建築審議会、道路審議会、労働基準関東審議会では、「その議決により」部会を置くことができるとされていた。

また、会議が行う議決には、専門調査会の設置だけではなく調査の対象となる事項の特定等も当然に含まれる。

iii) 専門調査会の構成員は専門委員を原則とした理由

専門調査会の構成員の規定が何もない場合は、専門委員ではない学識経験者や関係行政機関の職員も専門調査会の構成員になれる可能性を残すことになる等、専門調査会の性格付けが不明確になる恐れがあるため、第2項の規定を置き、専門調査会の構成員を明確にした。

通常の審議会の下部機関である分科会や部会の場合は、専門委員の他に本委員も構成員となることが多く、「分科会/部会に属すべき委員、特別委員、専門委員は会長が指名する。」というような規定が通例である。

経済財政諮問会議の場合は、本会議と専門調査会の調査審議対象は明確に区別されていて、本会議の議員は経済財政に関係する国務大臣が経済財政政策全般に関し優れた識見を有する学識経験者であり、特定の分野に関する専門的かつ補助的な調査を行う専門調査会の構成員には通常想定されないため、専門調査会の構

1 文化財保護審議会の下に、文化財の種類に応じて第1から第5までの5つの専門調査会が置かれていた。

成員は、まずは専門委員とした。

しかしながら、専門調査会が会議から与えられた調査事項の内容によっては、民間議員等経済財政諮問会議の本議員の中に、経済財政政策全般とともに当該調査事項に特段の知見を持つ者がいて、その者の専門調査会への参加がない場合は専門調査会に与えられた調査を十分には遂行出来ない可能性も否定できないので、第2項後段のただし書きにおいて、必要がある時は、本会議の議員も専門調査会の構成員になりうることを規定した。

iv) 専門調査会の廃止の時期を明定した理由

これまでの審議会等合議制機関の運営においては、広範な所掌事務を持つ特定の下部機関が、実質的な審議を行い、審議会本体はその下部機関の決定を形式的に追認するにすぎず、審議会本体の審議が空洞化しているケースもあった。このような場合、その下部機関は常時設置されており、あたかも審議会本体を代替する機関のようになっていた。このような事態を避けるために、第3項は設けられたものである。

すなわち、経済財政諮問会議では、これまでに何度も述べてきたように、内閣総理大臣のリーダーシップの下に、会議自体で我が国の経済財政政策の根幹について総合的・機動的に審議する機関である。従って、会議本体での審議が特段に重要であり、下部機関である専門調査会は、特定の専門的事項について、会議本体での審議の予備的・補助的な調査を行う必要がある場合に、臨時に設置されるものであり、当該調査が終われば廃止されることは当然である。このことを一層明確にするために、「設置に係る調査が終了すれば、その専門調査会は廃止する」ことを第3項で規定した。

(12) 経済財政諮問会議令のその他の規定について

この機会に、専門委員、専門調査会以外の諮問会議令の条文について、説明しておく。

①経済財政諮問会議と関係審議会との連携

第三条 会議は、その運営に当たっては、関係する審議会等との密接な連携を図るよう配慮するものとする。

経済財政諮問会議の調査審議を補助する手段は、専門調査会の設置だけではない。事務局機能を担う内閣府の内部部局の機能等、様々なものがあり、ESR No.31(10)で述べた内閣府設置法第24条に規定した関係行政機関等への協力要請・依頼も有力な手段である。

24条では、関係行政機関の例示として「関係審議会」が挙げられているが、行革会議最終報告報告（平成9年12月3日）において、「各省に置かれた関係審議会との密接な連携を図るものとする」旨、明記された趣旨等から、経済財政諮問会議令でも改めて訓示的に規定したものである。

「配慮」という用語については、「留意」という案もあったが、「留意」は同等又は下位の地位にあるものの行動を規定するものであり、経済財政諮問会議は審議会等より格の高い機関であるので、「配慮」とした。

②経済財政諮問会議の庶務

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。

ESR No.26(4) 経済財政諮問会議の事務局①で述べたように、行革会議最終報告報告(p19)で「内閣府の調整部局のうち経済財政政策を担当する部門が会議の事務局となる。」を受けて規定するものである。

中央省庁等改革推進本部事務局の内部執務マニュアル「審議会令立案作業の手引書」(平成12年4月3日、p6)では、「審議会令に庶務担当課室を規定する」とされており、これを機械的に適用すると政策統括官の下での参事官レベルを規定しなければならないが、以下の理由から局長レベルの政策統括官が庶務を担うこととした。

イ. 内閣府の政策統括官の下における参事官は、局課制の下での課長と異なり、自ら分掌する独自の事務があるのではなく、政策統括官を助ける職であるため、会議の庶務を担う主体になりえない。

ロ. 経済財政諮問会議の審議対象は極めて広範であり、一の参事官の事務範囲に納まるものではない。

i) 「一の政策統括官」としない理由

政策統括官の所掌する事務は内閣総理大臣の命により機動的・弾力的に変動するものであり、また経済財政諮問会議の扱う審議対象は極めて広範であり、一人の政策統括官の事務範囲に納まらない場合があることから、経済財政政策を所掌する複数の政策統括官全体で庶務を担うこととし、実際に審議を行う場合は、その具体的案件を所掌する政策統括官が庶務を行うこととした。

ii) 「命を受けて」と規定しない理由

政策統括官の所掌する事務の具体的内容は、内閣総理大臣の命により初めて定まるものであるため、会議の庶務についても、命がなければ行うことは出来ないが、政策統括官の職務を定めた内閣府本府組織令第三

条²に「命を受けて」と規定されており、諮問会議令でも規定した場合は、二つの命があるのか、二つの命が異なった場合はどうするのか等の問題が発生するため、経済財政諮問会議という重要政策に関する会議の庶務は政策統括官の職務の主要なものであり、本府組織令による命に経済財政諮問会議の庶務についても当然含まれていると整理し、諮問会議令では規定しないこととした。

なお、「命を受けて」を明記している前例である安全保障会議設置法³との関係については、同会議設置法第九条の前段にある庶務を処理する場所を規定するのが諮問会議令の役割であり、後段まで規定する必要はないと整理した。

iii)「庶務」という文言とし、「事務」としなかった理由

審議会等合議制機関の「事務」という場合は、調査審議を含め審議会の行うこと全てを意味する場合があるため、「政策統括官が審議会の事務を処理する」旨の規定をすると審議会の機能の一部を政策統括官が代行できるという誤解を与えかねない。

会議の事務局機能を担う政策統括官に期待されていることは、諮問会議の日程の調整、会議室の準備、会議資料の作成補助、関係省庁との調整、議事録・議事概要の作成といった、いわば会議の下働き機能であるため、その外延を明らかにするため「庶務」という文言を用いることとした。

これに関連してここで記述しておきたいのは、内閣府設置法案の立案過程において、中央省庁等改革推進本部顧問会議（ESR No.29脚注3参照）等において、「経済財政諮問会議ではこれまでの審議会では往々にしてありがちだった事務局主導ではなく会議自体が主導しなければならない。」ということが強調された、ということである。

内閣府設置法案大綱を作成するにあたって、事務方案（平成10年10月30日第7回顧問会議、資料3）では、「原案作成方式」について、「経済全般の運営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は、原則として、経済財政諮問会議自体又は事務局が作成する。」となっていた。顧問会議では、この「又は事務局が作成する。」という箇所が議論になった。「会議自体と並列に事務局を書くと、諮問会議の意思とは別個に事務局が作成できるとなり事務局主導にな

る恐れがある。また「原則として」と入っていると、それ以外の原案作成方式も出来ると解釈される。」という疑問が出されたのである。もちろん事務方案はそのような意図ではなく、「総理、関係大臣、学界・経済界の第一人者の民間議員からなる諮問会議の議員は超多忙であり、諮問会議作成文書の原案作成というような作業は出来ない、議員の指示により事務方が作成する。」という意味であった。また、この第一号に続き、諮問会議の所掌事務の第二号を念頭において「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については、原則として、関係省庁が原案を作成するが、政府全体としての政策の一貫性及び総合性を確保するため、原案作成段階から経済財政諮問会議又は事務局が関与する。」との対比もあって、このような事務方案となっていた。

しかしながら、第7回顧問会議の議論を受けて、第10回顧問会議（平成11年1月13日）に提出された大綱案（資料1）では当該箇所は、「原則として、経済財政諮問会議が作成するものとし、事務局がこれを補佐する。」と、原案作成は諮問会議自体が行い、事務局はその補佐役ということが明確にされ、更に平成11年1月26日に中央省庁等改革推進本部で決定された大綱では「経済全般の運営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は、経済財政諮問会議が作成するものとする。」と「原則として」も「事務局がこれを補佐する」も削除されて、非常にシンプルになった。これほどまで、事務局ではなく諮問会議自体が主導することが必要とされていたのである。これも、内閣総理大臣の指導性の確保、内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化という、重要政策に関する会議の設置目的が重視されたためである。

（13）経済財政諮問会議と総合科学技術会議の比較

内閣府発足時の4つの重要政策に関する会議については、ESR No.28（7）で、その特徴、前身の審議会との関係等を簡単に説明したが、内閣府設置法に設置規定があり、重要政策に関する会議の代表例である経済財政諮問会議と総合科学技術会議について対比する形でまとめておく。

なお、総合科学技術会議は、「科学技術の振興」に加えて「研究開発の成果の実用化によるイノベーション創出の促進」を所掌事務として追加し名称も「総合

2 内閣府本府組織令第三条「政策統括官は、命を受けて、次に掲げる事務を分掌する。」

3 安全保障会議設置法第九条「会議に関する事務は、内閣官房において処理し、命を受けて内閣審議官がつかさどる。」

科学技術・イノベーション会議」と2014年5月に改称されたが、本稿では内閣府設置法立案時の議論や経緯を説明しているため、発足時の総合科学技術会議との比較とする。

①所掌事務

i) 評価も行う

経済財政諮問会議は経済財政政策に関する「調査審議」を所掌事務とするが、総合科学技術会議は科学技術の振興に関する「調査審議」に加え、「評価」⁴を行うことが、大きな違いである。前身の科学技術会議では、「評価」は所掌事務とはなっていない。

「評価」は、行革会議最終報告(p20)や中央省庁改革等基本法(別表第一)においても、総合科学技術会議の任務とされていた。文理的には「調査審議」の一環として「評価」を行うことも可能であるが、科学技術に関する研究開発では、宇宙やエネルギーに関する大プロジェクト等、多大な予算と資源を投入して行われるものも多く、その効率的な使用に関して国民の関心も高いことから、特記して総合科学技術会議の主要事務として明記したものである。

評価の対象になるのは、国家的に重要なプロジェクトその他の研究開発であって、国が主体となっているもの及び国が資金提供等何らかの形で関与しているものである。従って、民間が単独で行っている研究開発は対象とはならない。

ii) 評価の内容

国が関与している研究開発である以上、関係省及び総務省(行政評価局)の政策評価の対象ともなるが、総合科学技術会議が行う評価とは、評価の観点を異にする。

各省の評価は、各省に与えられた任務を達成するためにプロジェクトがどの程度必要であったか、どの程度役立ったかという観点から行われる。総務省の評価は、政策評価の総合性及び一層厳格な客観性を担保するため(中央省庁等改革基本法第二十九条第二号)に行われる。

これらに対して、総合科学技術会議の評価は、国としての総合的かつ計画的な科学技術政策の推進という観点(基本法別表第一)から行われるものであり、プロジェクト自体の評価のみならず、政府の基本方針に

沿って推進されているか、プロジェクト間の優先順位をどうするかといった点を含めて評価が行われる。

②議員

経済財政諮問会議との大きな違いは、総合科学技術会議は議員数が14人と多いこと、常勤議員がいること、民間議員は国会同意を経て任命されることの3点である。

i) 議員数

総合科学技術会議の議員数は内閣府設置法第二十七条により、14人以内とされている。前身である科学技術会議の10人⁵から増員されたのは、行革会議最終報告(p20)や中央省庁等改革基本法(別表第一備考三)で、「常勤の委員を現在の科学技術会議より増やすなど構成員の充実を図る。」とされたためである。法定の大臣議員は、経済財政諮問会議と同様に内閣官房長官と科学技術政策担当大臣の2名だけで、その他は総理が指定する大臣とされている。実際の運用では、財務大臣、文部科学大臣、総務大臣、経済産業大臣となっている。科学技術会議から増員されたのは、官房長官、総務大臣、経産大臣の3大臣である。なお、経済財政諮問会議と同様にその他の大臣は必要な時に臨時議員として参加できる(第二十九条第2項)。

また、民間議員を一定割合以上確保することが経済財政諮問会議と同様に法定(第二十九条第3項)されているが、その割合は諮問会議が「十分の四未満であってはならない」であるのに対して「十分の五未満であってはならない」と割合が高い。これは、

- ・科学技術分野の広がり、多岐にわたる専門分野等を考慮する必要があること。
- ・議員総数の上限が、諮問会議の10人に対して14人と高く、民間議員の割合を高めても国務大臣等の数に支障が少ないこと。
- ・諮問会議では、民間の関係機関の長と民間議員を分けて規定しているが、総合科学技術会議ではこのような規定がないことから、仮に民間の関係機関の長を議員に任命する場合は民間議員として任命することになること。

等を考慮したためである。(以下次号)

前川 守(まえかわ まもる)

4 内閣府設置法第二十六条第1項第三号「科学技術に関する大規模な研究開発その他の国家的に重要な研究開発について評価を行うこと。」

5 旧科学技術会議設置法第四条「会議は、議長及び議員10人をもって組織する。」

第六条「議員は、次の各号に掲げる者をもって充てる。1大蔵大臣、2文部大臣、3経済企画庁長官、4科学技術庁長官、5日本学術会議会長、6科学技術に関してすぐ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 5人」